



3 1761 11764761 0



Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117647610>









CAIJ 90  
- A56

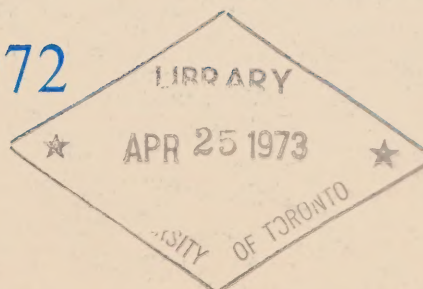
29



---

Second Annual Report  
of the  
Tax Review Board

1972







---

Second Annual Report  
of the  
Tax Review Board

1972

---



Tax Review Board  
Office of the Chairman



Commission de révision de l'impôt  
Bureau du président

Ottawa, Ontario  
K1A 0M1

February 12th, 1973

The Honourable OTTO EMIL LANG, P.C., Q.C., M.P.,  
Minister of Justice and Attorney General  
of Canada,  
OTTAWA, Canada.

DEAR MR. MINISTER:

Pursuant to section 17 of the *Tax Review Board Act*, 19 Eliz. II, chapter 11, I hereby report to you on the activities of the Tax Review Board for the calendar year ended December 31, 1972.

Although it covers the first full year of operation, this is the Second Annual Report of the Board.

Yours respectfully,

K. A. FLANIGAN,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Otto Emil Lang'.

Chairman



# Tax Review Board

## Second Annual Report

This second annual report of the Tax Review Board is submitted in accordance with s. 17 of the *Tax Review Board Act*, which stipulates that the Board shall, within three months after the termination of each year, transmit to the Minister of Justice a statement relating to the activities of the Board for that year. The Board operates on a calendar year basis for appeal purposes and therefore this report covers the calendar year 1972.

The Board came into being on the 15th day of December, 1971, when, by proclamation, the *Tax Review Board Act* came into force, and therefore I am now reporting to you on the first full year of its operation, because no hearings were held in the calendar year 1971.

The Board is a permanent board, and its duties are to hear and dispose of appeals on matters arising under the *Income Tax Act*, the Canada Pension Plan, the *Estate Tax Act*, and any other Act of the Parliament of Canada wherein provision is made for an appeal to this Board. Although the *Estate Tax Act* has now been repealed, cases may still arise under that Act as it existed to the end of 1971.

The Tax Review Board replaced the Tax Appeal Board, which, when it came into existence in 1949, was originally known as the Income Tax Appeal Board and was administered by the Minister of National Revenue, having been constituted under the provisions of Division I of the *Income Tax Act, 1948*, c. 52, to which various amendments have been made over the years. The members of that Board were appointed for a term of years not to exceed ten, subject to reappointment if not disqualified by age, and were required to provide written reasons for judgment for each and every appeal heard by them. The Tax Appeal Board was also gov-

erned by provisions by which the members could sit *en banc* or as single members.

The Tax Review Board was constituted to include not less than three nor more than seven members in all, to be appointed by the Governor in Council to hold office during good behaviour and to be removed only for cause at any time by the Governor in Council upon address of the Senate and the House of Commons. Otherwise the members cease to hold office on attaining the age of seventy years.

The concept behind the Act was to create an independent tribunal where a taxpayer could have his grievance determined with a minimum of cost and a maximum of expediency on an informal basis and where the Board was not bound by the technical rules of evidence. To assist in accomplishing this objective, the Act provides that the Board shall *not* be required to give written reasons for its decisions except where the Board deems it to be in the public interest (s. 10(3)). This, of course, does not mean that reasons are not given for the decision reached in each and every appeal that comes before the Board for trial, but simply means that the Board is now able to function in the same way as any trial court in the land, that is to say, the presiding member is in a position to render judgment at the conclusion of the hearing of the appeal or, if he feels that it requires further consideration on his part, has the option of reserving his judgment and delivering it at the earliest possible moment. This does not mean that, as was the practice under the Tax Appeal Board, the member shall order a transcript of the evidence and argument, and, after it is received, reconsider the case, but rather that, as is the case in trial courts, he shall review his notes made during the course of the hearing, consider the exhibits filed, and render his judgment with

much less delay than was the case previously. This places the members of the Board in a position to hear and resolve many more appeals and dispose of them much more rapidly than was the case under the Tax Appeal Board.

Upon my appointment as Chairman, I merely inherited the staff of the former Tax Appeal Board, and was given a copy of the Act and complete freedom to set up and operate the new Board as I saw fit. Therefore the responsibility for any failure must rest with me as Chairman and not with any department of government.

## COMPOSITION OF BOARD

The Tax Review Board presently consists of a Chairman, an Assistant Chairman, and three full-time members. The independence of the Board is ensured by the fact, as I have stated earlier, that the members hold office during good behaviour and no restrictions have been placed on the Board with regard to the manner in which it is to hear or dispose of appeals. In so far as the carrying out of its duties is concerned, the Tax Review Board has the same authority over its own operations as has the Federal Court of Canada or the Supreme Court of Canada. The only requirement for an accounting of any sort is the obligation to submit an annual report, through your honourable office, to the members of Parliament. In addition, the Board may call on the Department of Justice for services in carrying out the administration of the Board whenever the Board deems it necessary to do so, and I might say at this point that whenever such service or assistance has been requested of your department it has been promptly and courteously extended. However, in matters of policy under the Act and in the carrying out of our duties, we are completely independent, and no attempt to infringe upon that independence has ever been suggested by, or could be inferred from, the actions of any department of the government.

I, Keith A. Flanigan, am the first chairman of the Tax Review Board and, at the time of my appointment to that office, was a judge of the County and District Courts of the County and Districts of Ontario.

The Assistant Chairman is the Honourable Louis-Joseph Lucien Cardin, P.C., Q.C., B.A., LL.B., who, at the time of his appointment to the Board on April 27, 1972, was a member of the Immigration Appeal Board and is a former Minister of Justice and Attorney-General of Canada.

The first full-time members, in addition to the Chairman and Assistant Chairman are:

Alfred John Frost, F.C.A., Barrister-at-Law, who was a member of the Tax Appeal Board from March 1971 and was appointed to the Tax Review Board in March of 1972;

Roland St-Onge, Q.C., B.A., B. Phil., LL.L, who was a member of the Tax Appeal Board from 1962 until his full-time appointment to the Tax Review Board in 1972; and

Alexander W. Prociuk, Q.C., B.A., LL.B., who was appointed to the Tax Review Board on June 1, 1972, at which time he was a practising member of the Bar of the Province of Saskatchewan.

That, at the present time, is the make-up of the Tax Review Board, which thus consists of two members from the Province of Quebec, two from Ontario, and one from Saskatchewan, with two vacancies.

## PROCEEDINGS OF THE BOARD DURING 1972

Upon assuming the office of Chairman and reviewing the outstanding appeals at that time, which numbered approximately 1400, I decided that it was necessary to set up a series of hearings across the country on an organized basis which would allow taxpayers and their representatives an opportunity to know, well in advance, when and where the Board would be sitting. It was also quite apparent that a large segment of the backlog of cases was concentrated in Western Canada, and that a substantial number of hearings would have to be held in that area of the country as soon as possible. My first task, then, was to consider the backlog of cases and to map out a schedule of hearings which would encompass the areas of greatest need. These areas, of course, were Vancouver, Edmonton, Calgary, Toronto and Montreal.

From January until June I had only three members available to preside at sittings, because Mr. Weldon, whose term of appointment was due to expire in March, had 67 appeals in which he had reserved judgment, and it was impossible to assign any new work to him until he was able to write his reasons for judgment and thus dispose of those files. At the expiry of his term of office, he was not appointed to the Tax Review Board, and at that time he still had 44 files on hand for disposal involving 27 individual taxpayers whose appeals had been heard but in which judgment had not been rendered. We therefore gave each of these appellants a choice of three alternatives, to which the respondent was invited to concur, namely, to have the case decided

by a member of the Tax Review Board on the basis of the transcript of the evidence and the arguments of counsel at the hearing before Mr. Weldon; to have the case re-argued, with the evidence included in the original transcript accepted as the evidence on which the re-argument would be based; or to have the case reheard in its entirety.

At the end of 1972, all but eleven of these cases had been disposed of in this way. Only two taxpayers at first refused to make a choice, but they subsequently reconsidered their position and at the time of writing only seven of Mr. Weldon's outstanding judgments remain to be determined, and provision has been made for dealing with these as soon as possible.

In view of this situation, it was therefore necessary to utilize the three available members to preside at hearings in the major centres of Vancouver, Toronto and Montreal, and in January of 1972 I prepared, issued and had published a list providing for 45 weeks of sittings in the locations that I deemed to require immediate attention. Attached as Appendix "A" to this report is the schedule of hearings for the period from January to July 1972.

In May of 1972, I prepared and had issued and published a list of hearings for the period from September to the end of 1972, in which the Board concentrated the majority of its hearings in Western Canada, Toronto and Montreal. From the beginning of September on, I had available for active duty five members, and these members sat from coast to coast between Labour Day and December 15, 1972. Attached to this report as Appendix "B" is the scheduled list of sittings for that period from September to December 1972.

This system allowed the taxpayer or his representative to know, some months in advance, when and where hearings were going to be held, so that they could ensure that their cases would be ready for hearing at that time, and, in addition, notices of hearing were sent at least fifteen days before the opening date of the sittings, advising those taxpayers whose appeals were on the list that they would be heard during the sittings commencing on the day indicated in their notice of hearing. In other words, where there were several hundred cases awaiting hearing in a particular locality, it was necessary to limit the number of appeals to be heard at any one sittings so that taxpayers or their representatives would not be inconvenienced by preparing their appeal for hearing and then finding that there were so many appeals on the list that their particular case could not be reached. We have endeavoured to list for each sittings only enough to occupy the full term of the sittings with the assurance that all cases included on the list will be heard if they are ready to proceed.

In this way, the Board was able to schedule 83 weeks of hearings for the calendar year 1972, and, of course, more would have been scheduled had the present complement of five members been available for duty earlier than was in fact the case. Moreover, in order to give newly-appointed members time to complete their private business affairs before reporting for duty, there was the usual time lag between the appointment of members and the actual assumption of their duties.

## BACKLOG

In my report of last year, I estimated that within eighteen to twenty-four months we would have the backlog disposed of and would be able to deal with appeals on a current basis. My interpretation of "dealing with appeals on a current basis" is: to be in a position to ensure that an appeal will be heard or a hearing date for an appeal set within six months of its being filed.

Due to the concentrated efforts of my members in the fall of 1972, we are now able to say that we do not have a backlog that cannot be dealt with on a current basis. By that I mean that any person wishing to have a case heard at any particular sittings may now arrange to do so. As an example I would advise that, in October of 1972, at the city of Edmonton, which was one of the locations where there was a heavy backlog of cases a year ago, we were able to hear and dispose of appeals that had been filed in August of 1972. In other words, these cases were heard within two months of their being filed. It was also necessary for us to cancel a 2-week sittings scheduled for Calgary in December of 1972 and replace it with a sittings in Vancouver, because we no longer had enough cases left in Calgary to justify the holding of a sittings there at that time.

## SPECIAL SITTINGS

We have advised the members of the Bar and of the Institute of Chartered Accountants that, in addition to holding the regular sittings listed and published, we are prepared to hear cases at special fixed dates where the cases are likely to consume more than two or three days. This enables us to dispose of many more cases at the regular sittings rather than having a two-week sittings disrupted by an extraordinarily long case with resulting inconvenience to other parties on that list who may have spent valuable time preparing their cases only to discover there is not enough time for them to be heard.

Requests for such hearings have been received and the hearings have been held, and the Minister of National Revenue has indicated a desire to take advantage of this procedure in order to present test cases to the Board where the outcome of a particular appeal will determine the disposition of a number of others involving the same principle.

## CENTRALIZATION

I might also add at this point that the decision of Parliament to constitute the Board as a central tribunal with headquarters in the National Capital Region rather than as a regional board has, in my experience, been vindicated by the satisfaction expressed by those appearing before the Board from coast to coast in Canada. With the introduction of simultaneous translation in Montreal, I have been able to ensure that no particular member appears too often in any location across the country. The weakness in having regional members would be, of course, that, under the new security of tenure of the members, any given region would be blessed with the same member as its hearing officer for a considerable period of years and, according to those with whom I have discussed the operation of the Board and who are practitioners before the Board, this would be an intolerable situation if it continued year after year for a long period of time. In other words, I suppose that, from a practical point of view, they are suggesting that, under a system whereby various members appear at the various sittings in any given locale, a more national approach and a more equitable and uniform application of the law is attainable than would be the case under purely regional or parochial arrangements.

## STATISTICS

It is not my desire that the activities of the Board should be resolved into a "numbers game" as to how many persons have succeeded in whole or in part before the Board in any given year. However, some adverse publicity circulated in newspapers in Ontario (and probably throughout the country) in the month of January 1973 has caused some concern. The figures quoted in the report were completely inaccurate, were unfounded in fact, and were in some cases from 100% to 200% off target. I therefore feel it necessary to bring forth in this report some figures and statistics for the year 1972, but with the following caution: it is the

philosophy of this Board that it is equally important that persons who *are* liable for tax should *pay* tax as it is that those who are *not* liable for tax should *not* pay tax. In other words, we do not wish to base our thinking on a question of how many wins or how many losses either taxpayers or the Minister of National Revenue may have sustained in any given period of time. To have any other philosophy would, in my view, be not only an improper approach for any quasi-judicial or judicial body to take, but would work an undue hardship on the rest of the taxpayers of this country who, of necessity, are called upon to make up any deficit which results from the return of revenues to taxpayers who succeed in appeal proceedings. Our function is simply to determine whether or not any individual taxpayer, be he a private citizen or a body corporate, has been properly assessed pursuant to the provisions of the taxing statute applicable to the assessment at issue.

With this consideration in mind, and keeping in mind also that appeals are allowed to be launched for more than one year in a single notice of appeal or may be launched in individual notices of appeal if the taxpayer so chooses, the number of appeals that are received by the Board does not necessarily indicate the number of hearings that may be required to dispose of them. Therefore, when I tell you that the number of appeals on hand to be dealt with by the Tax Review Board in the year 1972 amounted to 2634, I do not imply (nor do I wish to imply) that this means that there were 2634 cases to be tried or hearings to be held. Therefore, if I say that, in the year 1972, with three members hearing cases from January to June and five members from September to December, the Board disposed of 1128 appeals, I do not infer or state that we *tried* 1128 separate cases or appeals. In fact, the Board delivered 811 judgments in 1972, of which 489 were dismissed, 221 were allowed and 101 were allowed in part, the percentage of these 811 cases in which the appeal was allowed in whole or in part being 39.7%. Included are 138 judgments rendered to resolve appeals heard by members of the former Tax Appeal Board in 1971 and prior years, so that the total number of cases disposed of and finally completed in 1972 amounted to 1286. This figure included 233 withdrawals, 242 consents to judgment in some degree in favour of the taxpayer, and the 811 issued judgments already referred to, and the percentage of these 1286 completed cases in which the appellant was successful either in whole or in part amounted to 43.85%. The Board also dealt with 21 applications for extensions of time for filing notices of appeal or notices of objection under the recent provisions of the *Income Tax Act*.

These figures may or may not be impressive to anyone reading them, but to me they do not convey the significant contribution of the Board to the problem of tax appeals in the year 1972. I prefer to look at the actual number of trials or hearings held by the members in the year 1972, and I think that this gives a clearer picture of the amount of work that was accomplished by the members during that period. Again keeping in mind that it was only from Labour Day on that we had five members available to hear appeals, you will appreciate the significance of the fact that 441 separate hearings were completed, and will appreciate more readily the effectiveness of the new system over the old.

I think anyone familiar with the court system in Canada understands that the appeals that we hear are in the form of non-jury trials, and to complete this many trials or hearings in one year in addition to travelling from coast to coast to do so is, in my view, a major achievement on the part of the members concerned. To give a further example, I refer to my own experience between Labour Day and my last sittings in December—and I know that all the members travelled a comparable distance in that period of time—when I record that I personally travelled in excess of 20,000 miles during that four-month period and held hearings from Newfoundland to Victoria and back through Edmonton, Regina, Toronto and Montreal.

I must say again that I think that this number of trials is a substantial one when you consider the number of sittings held in 21 different locations across Canada, the travel time involved, the advance preparation required of each member before he left for the sittings, and the work involved in preparing, drafting and delivering his judgments from the Bench or on his return to Ottawa.

When I assumed the chairmanship of this Board, there were reserve judgments in approximately 225 cases. At the end of 1972, the Tax Review Board had a total of ten cases still under reserve and not yet rendered by its members. In addition, the judgments in eleven of the cases heard by Mr. Weldon were still to be delivered, some of which have now been outstanding for some two or three years.

Once more I repeat that this, in my view, is a vindication of the change of procedure brought about by the provisions of the *Tax Review Board Act*, and the reception of the members of the Board at these hearings clearly indicates that the taxpayers, and also the professions, are greatly pleased with the change. By this I do not mean that they are necessarily happy with the judgments delivered, but they are happy that they are

receiving judgments with such expediency and, so far as the Board is concerned, this is what I feel its function was intended to be. It seems to me that a quick determination of a taxpayer's problem is what he seeks when he comes to this Board, and it is this end that we seek to achieve. I firmly believe that justice delayed is justice denied in this forum just as much as in any court of law in the land.

On the other hand, since the period of appeal to the Federal Court from our decisions is four months (120 days), this does not allow me in this report to reach a final conclusion as to the percentage of appeals that will result from the numerous hearings held during 1972. However, based on the cases heard to the end of July 1972, the ratio of appeals appears to be running in the neighbourhood of 12% to 15%, and may, because of the greater number of appeals being heard, finally level off at about 17%, which is comparable to the percentage of appeals taken from decisions of our predecessor, the Tax Appeal Board. This indicates to me that the judgments, even though being delivered expeditiously and without unduly long periods of delay, are of comparable content to those delivered by the previous Board.

## LOCATIONS OF HEARINGS

It is a long-established practice, that was instituted by the Tax Appeal Board, that the Board usually sits wherever District Taxation Offices are located. This began in 1949 when the Board was constituted as the Income Tax Appeal Board and has been followed right up to the date of writing. This practice was continued in 1972 in order that I might be better able to assess the merits of this system in the light of future commitments.

One must consider several factors in determining the location of hearing sites for the Board. Last year we had permanent quarters in Toronto and Montreal, and during the year we acquired permanent quarters in Vancouver. In Toronto and Montreal the facilities are quite satisfactory, and in Vancouver we took over the quarters formerly occupied by the Federal Court of Canada, and these premises did not require any capital outlay for furniture or equipment and provide very satisfactory accommodation for the Board's needs in that city.

For other hearing sites, we are dependent upon the cooperation of the provinces to provide us with court space in various courthouses across the country. We have had excellent cooperation from the County Court

Judges in the Province of Ontario, from the Court of Appeal in British Columbia, who provide us with facilities in Victoria, and from the High Courts of the other provinces. However, it is an accepted fact that courtroom space is at a premium in all parts of the country, and particularly in the Province of Ontario. In that province, by following the old system of sitting in all towns and cities where a District Taxation Office is located, we have run into considerable difficulty in obtaining appropriate space for our hearings. In places such as St. Catharines, Windsor, London, Kitchener, Hamilton and Sudbury, space has been available only through the direct cooperation of the local County Court judges, who have sometimes accommodated us in their own chambers at the expense of their own convenience, with resulting delay in carrying out their own functions. On the other hand, I cannot justify the suggestion that we should have permanent hearing quarters in each of these locations.

We have also had good cooperation from the Citizenship Judges across the country, but unfortunately the type of room that they use for a hearing is not conducive to a proper hearing of Tax Review Board cases except in one or two localities.

One of the paradoxes of the new system is that the taxpayers who are unrepresented by counsel and appear on their own behalf are most appreciative of the informal manner in which the hearings are conducted but, strangely enough, are quite upset when the surroundings are not in keeping with their idea of a proper judicial atmosphere—and, further, they also seem to expect some air of detachment on the part of the hearing member but deplore an air of aloofness.

In order to facilitate hearings in locations where courtroom space was not available, I experimented by holding hearings in hotel salons, and this was much against my desire. However, I felt that it should be tried before being rejected out of hand. In two of the three instances in which it was attempted we had complaints from individuals who felt that the surroundings were not compatible with the dignity expected of a quasi-judicial hearing. The practice even led to one complaint, in writing, alleging that an unfair hearing had taken place because there was no flag and no picture of Her Majesty the Queen in the make-shift courtroom and further offering the opinion that a hotel is not the proper place to conduct such hearings.

I am totally in agreement with those who have such feelings on the matter, because it is important, when one is dealing with individuals who are unrepresented, that every effort be made to satisfy them not only that justice is done but that it seem to be done.

This is just as important in hearings before the Tax Review Board as it is before any court in the land, because the individual involved is concerned only with his particular problem, and if for any reason he leaves that hearing with the feeling that his case has not been taken seriously and that in some way he has not had a fair and impartial hearing, either because of the conduct of the presiding member or because of the surroundings in which the hearing is held, then the Board is not fulfilling its function to the degree that I feel it should.

Also to be considered is the fact that in the last 23 years many shifts in the centres of population have taken place. Furthermore, transportation is now no longer a problem, and most people can either supply their own or, in the parts of Ontario that are of concern to me, find public transportation readily available to them.

For this reason I propose to obtain a central hearing location in southwestern Ontario at London, if proper accommodation can be found there, to deal with appeals emanating from the District Taxation Offices at Windsor, London, St. Catharines, Hamilton and Kitchener. The inconvenience of having to travel a few extra miles in some instances will, I feel, be overcome and made to seem insignificant to the taxpayer if he knows that there is a permanent and proper hearing room there in which his case will be heard and that he will not have to move from one location to another during the course of the hearing because the original accommodation ceases to be available after the commencement of the hearing, as has sometimes happened in the past.

I cannot justify the suggestion of maintaining permanent quarters in Northern Ontario, and we will have to continue to rely on the courtesy and patience of the County Court Judges in Sudbury and Thunder Bay to provide us with hearing space. Similarly, we do not anticipate any great problem in Belleville and Kingston in Eastern Ontario, because the case load is light in these areas.

Another problem area is the area of the Okanagan Valley in British Columbia, where the District Taxation Office is at Penticton, and where no court facilities have been available to us for the past year at least. Not only is it a question of lack of space at Penticton, but, from an examination of the notices of appeal and observation of the persons appearing, it seems to me that the town of Penticton is not the most convenient centre for residents of the Okanagan Valley and that space should be sought in either Kamloops or Vernon, either of which would be more accessible to residents of the general

population centres of that district. I therefore propose to try and obtain court facilities in a city other than Penticton for hearings dealing with the tax problems of residents of the Okanagan Valley Region.

We are finding that now that hearings are held almost monthly in Vancouver and *are* held monthly in Toronto and Montreal, a great many appellants are asking for a change of venue from other districts to those locations because they know that hearing space is available there and hearings are held on this regular basis. I anticipate that if permanent quarters are obtained in London or some other central Southwestern Ontario city the same result will follow, and persons who are closer to Toronto will ask that their cases be heard in Toronto and those who would find London more convenient as a hearing centre will ask that their cases be heard there. If we cannot locate at London and an alternative location is obtained, no doubt appellants will make a similar choice between that location and Toronto.

I would point out that the permanent locations maintained by us, when not required by the Board for its own use, are made available to other agencies of the Federal Government and, on occasion, have been made available to provincial authorities for prosecutions involving federal offences. In this way the facilities are utilized to the highest degree.

Another example of a situation where I would consider a change desirable is the one existing in the Province of New Brunswick. It has been the practice to sit at Saint John, where the District Taxation Office is located. However, we have had complaints from taxpayers that this is an out-of-the-way location for many of them in view of the present population trends in that province, and therefore, if we are to be more responsive to the needs of the taxpayer, we should change the location, possibly to the provincial capital, Fredericton, which is more centrally located and more easily accessible to many residents than Saint John. Furthermore, when the Board was sitting at Saint John in July of 1972, the weather conditions were so bad as to prevent aircraft from using the airport, and those who had planned to use air transport to attend the hearings had to be "bussed" from Fredericton to Saint John for the hearing. In addition, it was found that the majority of the cases on that particular list involved taxpayers from Fredericton and locations other than Saint John itself. On behalf of the Minister of National Revenue it may be contended that this would cause an inconvenience to his representatives and officials, but it seems to me that such inconvenience is more easily borne by the Minister of National Revenue and his department than by individual taxpayers.

One is always open to the criticism that, by reason of these suggested changes, particularly in the Province of Ontario, taxpayers will be forced to travel an extra fifty or seventy-five miles, in some instances, to attend a hearing. In answer to that type of criticism, I would point out that in all other provinces, particularly the Western Provinces, appellants often have to travel considerably further than do the taxpayers of Ontario to have their appeals heard in cities where District Taxation Offices are located at the present time. I would reiterate however that, with the improvements in public transportation and the prevalence of private transportation, I am satisfied that no great hardship would be worked upon the taxpayers of Ontario and that, as stated earlier, the benefits of a permanent location in a central area of southwestern Ontario would far outweigh any minor inconveniences.

## RULES OF PRACTICE

Since the creation of the Board, I have been working in close cooperation with the Canadian Bar Association and with your department with a view to establishing rules of practice which would be compatible with the intent of the *Tax Review Board Act*. It is my wish that the rules should be as simple and as few as is practical. Several meetings have been held with the joint committee representing the Bar Association and the Department of Justice, and great progress has been made along the lines desired. It is anticipated that a draft of the new rules will be ready for submission to the Governor in Council pursuant to the provisions of the *Tax Review Board Act* in the not-too-distant future.

## BUDGET

The budget for the year 1972 was considerably increased over that of the Tax Appeal Board in previous years, particularly in respect of travel costs and the cost of paying court reporters for the large number of hearings held. It is anticipated that, when the Board has its full complement of seven members, these costs will continue to increase and, of course, the appointment of new members will entail a corresponding increase in the staff of the Board in order to provide secretarial help and additional assistant registrars who must attend, with the members, at the hearings. You will see from comments which I shall make further on in this report that it is anticipated that the complement of the staff, which now stands at 34, will have to be

increased to an estimated 50 persons (including members) to handle the influx of work and to continue to maintain the degree of service that has been established over the past year—and, in fact, to improve on that service if and when the full complement of the Board is reached.

## HEADQUARTERS OF THE TAX REVIEW BOARD

The headquarters of the Tax Review Board is located at 116 Lisgar Street in the City of Ottawa and is required to be in the National Capital Region by virtue of section 12 (1) of the *Tax Review Board Act*. In my report for 1971, I indicated that I had not yet had time to appraise the Board's facilities or to determine whether or not they were appropriate for present and future needs. To assist me in determining the direction that the internal structure of the Board should take, I obtained the services of expert consultants from the Department of Supply and Services. In addition we took advantage of the good offices of the National Library to have our library examined by one of their employees and received recommendations as to the future needs and operation thereof.

Further, I have determined that it is necessary now for the Board to set up within its own operation a research department to assist the members in researching law, particularly with the increased number of cases anticipated as a result of the Tax Reform legislation. It is obvious that, in a good many cases, this Board will be called upon to make the initial interpretation of many sections of the new Act. The number of sittings that we have scheduled and the limited amount of time available between sittings make it impossible for the members to take it upon themselves to conduct the research that will be necessary to enable them to make sound interpretations of the Tax Reform legislation. I therefore propose to establish a Research Division within the Tax Review Board, which will consist of a graduate lawyer, a chartered accountant and an assistant researcher. (See Appendices "C" and "D".) Secretarial services and typing needs will be handled by the regular typing department.

It is also apparent that we require, within the operation of the Board, translators to translate the judgments of the Board, especially when written reasons are given. We have at the present time a bilingual coordinator and staff which was set up some time ago to implement the provisions of the *Official Languages Act*. It is my belief, now that all the members and employees have em-

barked upon their bilingual training, that it would be more appropriate to call upon the Department of Justice for this service and to replace the Bilingual Coordinator's staff with two translators from the Secretary of State's department.

In addition, the practice in the past year of having all members out conducting hearings at the same time has made it necessary, of course, for the Registrar and all his assistant registrars to be on the road at the same time. This is not conducive to maintaining the proper operation of the headquarters, since we do not have anyone of registrar status available to handle the Registrar's work when all his assistant registrars are away from Ottawa. It is therefore my intention to increase the staff of registrars to a maximum of eight, that is, one registrar more than the full complement of members provided for under the *Tax Review Board Act*. This will allow for absences due to illness, and should cover the situation outlined above when all members are sitting during the same week, so that there will always be a registrar or assistant registrar available to supervise the handling of the incoming appeals while the others are at sittings being carried on outside of Ottawa.

All these additional steps, which are unquestionably necessary and are supported in the initial report of the management consultants, will require an increase in the staff of the Tax Review Board from the present 34 to 49 or 50, including members. This, of course, will be done gradually during the course of the next twelve months.

It is also apparent, from the consultants' report, from the librarian's report and from my own experience in observing the facilities with which the staff presently has to work, that our present accommodation is no longer sufficiently large to permit the proper carrying out of the Board's function. With a view to correcting this situation at the earliest possible moment, I have instituted talks with representatives of the Department of Public Works for the purpose of outlining our needs and seeking their advice, in addition to the advice and experience of your department, in arriving at the type of space that can best accommodate our needs.

The people from whom we have sought advice in this regard concur in my belief that the present quarters at 116 Lisgar Street in the City of Ottawa are no longer adequate for the Board's needs and that the operation of the Board on two separate floors is a most inefficient way of operating if we are to implement the recommendations of the consultants.

These changes will, of course, increase our financial needs in future years. As I have stated earlier, the

increase in 1972 was brought about by the large number of hearings scheduled and the vast amount of travelling done by the members and registrars, as well as the court reporters, who must necessarily attend at each of these sittings. It must be understood that the Board does not maintain either offices or staff in any location other than Canada's Capital, the rented premises consisting only of the actual hearing rooms at Toronto, Vancouver and Montreal.

One of the major expenses of the Board is the cost of court reporting, and with the assistance of your department we have been experimenting with mechanical means of reporting and have tried out several types of equipment. We hope to be able to install this method of reporting in our permanent quarters in the not-too-distant future.

Another item that would have to be included in our space requirements is a hearing room for cases arising in the Ottawa Taxation District or which, for various reasons, are set down for hearing in Ottawa. No hearing room is presently available at our headquarters because it was necessary to utilize the space for other purposes. The Board is therefore in the unhappy position of not having a hearing room at its headquarters to meet the requirements of the Ottawa and Hull region. This must be remedied at the earliest possible moment. We would therefore propose the inclusion in any plans for new accommodation of a hearing room, a Board room and a library along the lines of those provided for the Immigration Appeal Board in its Ottawa headquarters.

## THE FUTURE OF THE BOARD

The past year has led me to the conviction that more and more appeals will be launched in the Tax Review Board because of the relatively short period of time within which an appellant can anticipate having his appeal heard and disposed of. I had the belief, on taking office, that the appeals involving substantial amounts of tax would no longer come before this forum as the parties would prefer to proceed directly to the Federal Court, but this belief has not been borne out in practice. The cases continue to flow in to the Tax Review Board, including not only appeals from small assessments of individual taxpayers but also those involving large corporate assessments, and there is no indication that the volume will diminish in the future.

Undoubtedly the workload of the Board will also be increased by the fact that the new Act provides that references may be made to this Board or to the Federal Court for determination or interpretation of the appli-

cation of sections of the new *Income Tax Act* in certain circumstances.

It is for this reason, amongst others, that I am endeavouring to clear up all cases under the old Act as soon as possible so that when the full force of the appeals under the new legislation reaches us, we will be able to handle it expeditiously, although perhaps not as quickly as we can handle present cases where the law has been well established by previous decisions of this Board, the Tax Appeal Board, and the Courts. I am supported in this belief by the fact that in the month of January 1973 we have received 152 appeals and, even allowing for the fact that there was an accumulation over the Christmas holiday season, this indicates that the workload of the Board will continue at least at its present pace and will probably increase in volume as time goes on.

## CONCLUSION

I believe the Board has achieved positive results in its first year of operation, and this is in no small part due to the cooperation received from all persons appearing before the Tax Review Board in 1972. We have had the unqualified cooperation of the Canadian Bar Association, the Canadian Institute of Chartered Accountants and in fact of all the individuals who have appeared before the Board, whether taxpayers or counsel.

In addition, a word of appreciation must go to the Tax Litigation Section of your department, who have cooperated in every respect in meeting the increased workload placed upon them by the accelerated number of hearings held by the Board in 1972. A particular burden was placed on the Vancouver, Toronto and Montreal Regional Offices because of the extremely high number of cases which they were called upon to handle during the sittings scheduled by the Board for the 1972 period.

If there is one significant achievement of the Board to which I would point with pride, it is the success enjoyed by the Board in obtaining and retaining the whole-hearted cooperation of the above-mentioned groups. This co-operation was, I believe, in part due to their approval of the format of the new Board as prescribed by the *Tax Review Board Act*, in part by its removal from any connection with the Department of National Revenue, and in part by the manner in which the members displayed a willingness to do their utmost to assist in bringing so many cases to a definite conclusion.

I do not feel that we have yet reached the ultimate

in our operation, and there have been complaints: some have been made directly to me, and no doubt there have been others which have not been brought directly to my attention. We are not labouring under the impression that we are without room for improvement. Nevertheless, I do think that the first full year of operation of the Board has been a very satisfactory one and has formed a sound foundation on which to

build. I hope it can be improved to further serve the taxpayers of the country in the manner they are entitled to expect.

On behalf of all members of the Board, I wish to express to you and to your predecessor, The Honourable John N. Turner, Q.C., who conceived the idea of the Tax Review Board, my sincere thanks and appreciation for your support.

# APPENDIX "A"

## TAX REVIEW BOARD COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT

### SITTINGS—1972—LES SÉANCES

<i>City—Ville</i>	<i>Date</i>
MONTREAL	Jan. 31
MONTREAL	Feb. 28
MONTREAL	May 22 (2 weeks)
MONTREAL	June 19 (2 weeks)
QUEBEC	April 4
* SHERBROOKE	April 10
WINDSOR	March 13
HAMILTON	June 12
KITCHENER	June 19
LONDON	May 1 (2 weeks)
OTTAWA	Jan. 24
OTTAWA	May 1
ST. CATHARINES	May 1
* THUNDER BAY	May 29
TORONTO	Jan. 24 (2 weeks)
TORONTO	Feb. 14 (2 weeks)
TORONTO	Mar. 20 (2 weeks)
TORONTO	April 17 (2 weeks)
TORONTO	May 22 (2 weeks)
TORONTO	June 19 (2 weeks)
WINNIPEG	Feb. 21 (2 weeks)
SASKATOON	May 1 (2 weeks)
CALGARY	March 6 (2 weeks)
CALGARY	June 12 (2 weeks)
EDMONTON	April 10 (2 weeks)
PENTICTON	May 23
VANCOUVER	Feb. 7 (2 weeks)
VICTORIA	May 15
HALIFAX	July 10
SAINT JOHN, N.B.	July 17

\* Cancelled and locations substituted where there was a greater need

# APPENDIX "B"

## TAX REVIEW BOARD COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT

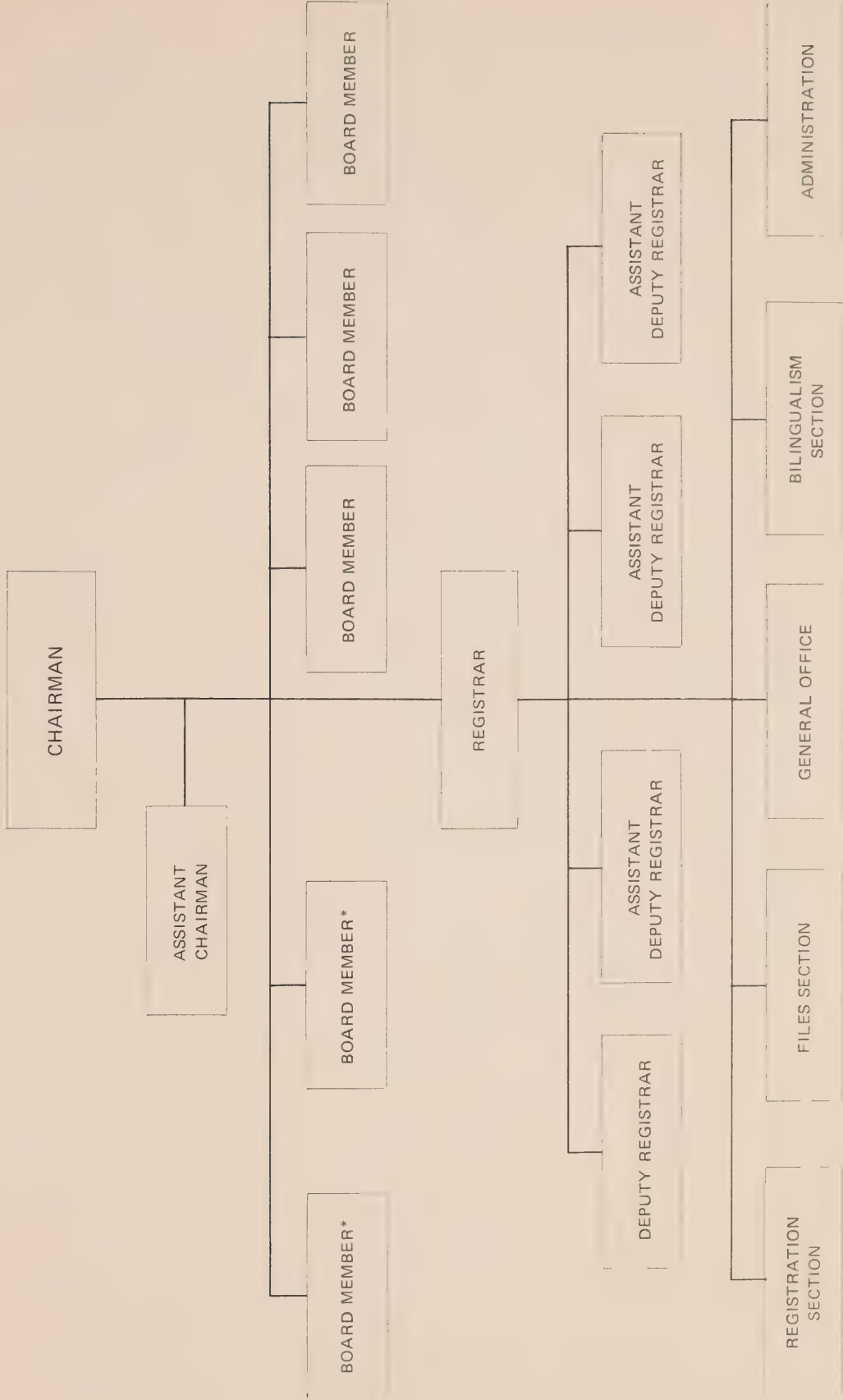
### SITTINGS—1972—LES SÉANCES

<i>City—Ville</i>	<i>Date</i>
ST. JOHN'S, NFLD.	Sept. 5
MONTREAL	Oct. 23
MONTREAL	Oct. 30
MONTREAL	Nov. 13/14
MONTREAL	Nov. 20
QUEBEC	Dec. 4
* SHERBROOKE	Dec. 4
TORONTO	Sept. 18
TORONTO	Sept. 25
TORONTO	Oct. 16
TORONTO	Oct. 23
TORONTO	Dec. 4
TORONTO	Dec. 11
OTTAWA	Sept. 18
ST. CATHARINES	Oct. 10
HAMILTON	Oct. 16
WINNIPEG	Sept. 25
WINNIPEG	Oct. 2
REGINA	Nov. 13/14
REGINA	Nov. 20
SASKATOON	Dec. 4
SASKATOON	Dec. 11
EDMONTON	Sept. 18
EDMONTON	Sept. 25
EDMONTON	Oct. 16
EDMONTON	Oct. 23
CALGARY	Oct. 2
CALGARY	Oct. 10
CALGARY	Nov. 13/14
* CALGARY	Dec. 4
* CALGARY	Dec. 11
VANCOUVER	Sept. 18
VANCOUVER	Oct. 30
VANCOUVER	Nov. 6
VICTORIA	Sept. 25
VICTORIA	Nov. 6
* WHITEHORSE	Sept. 29

\* Cancelled and locations substituted where there was a greater need

APPENDIX "C"

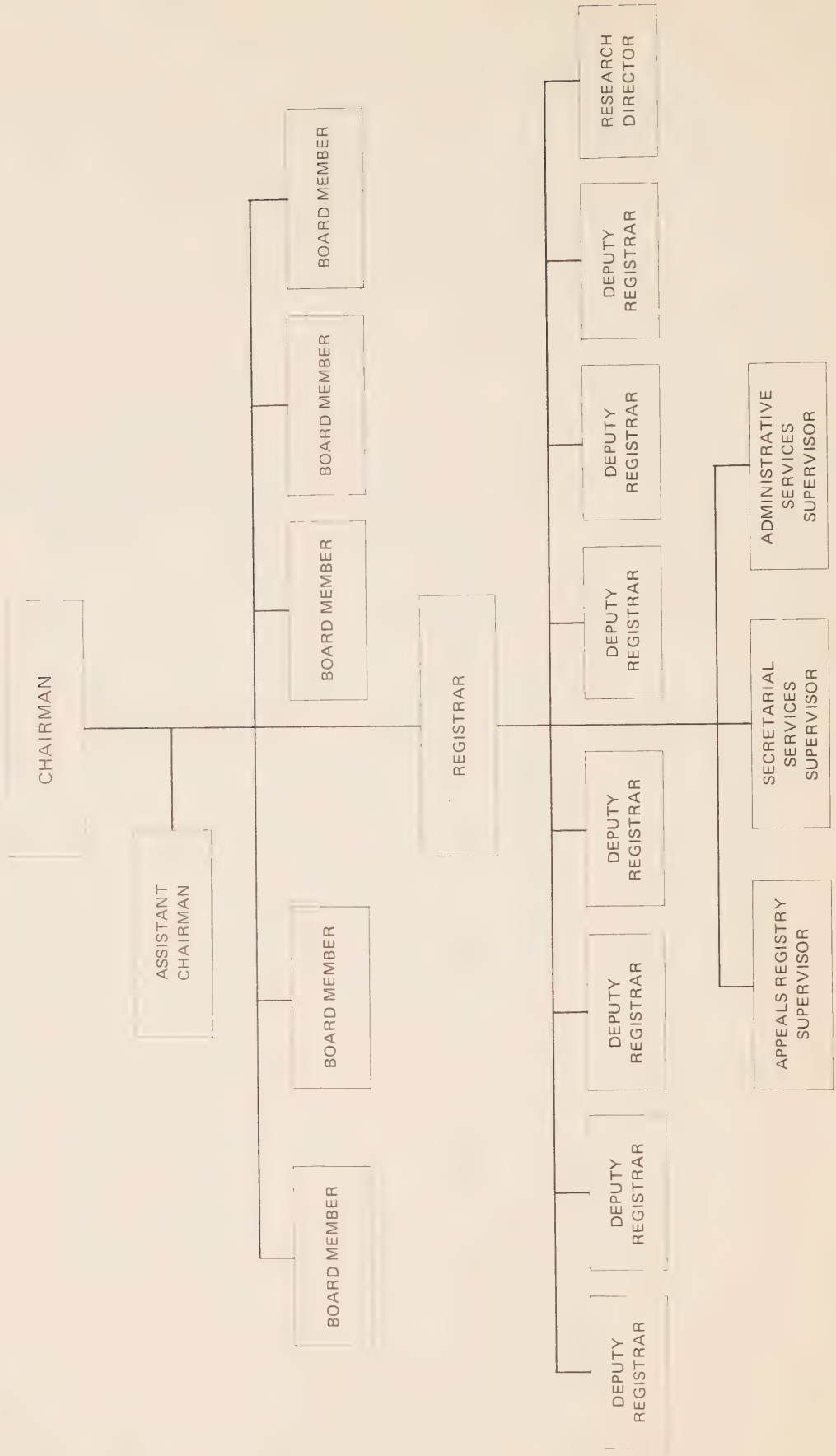
TAX REVIEW BOARD  
Present Organization Structure



\* VACANT

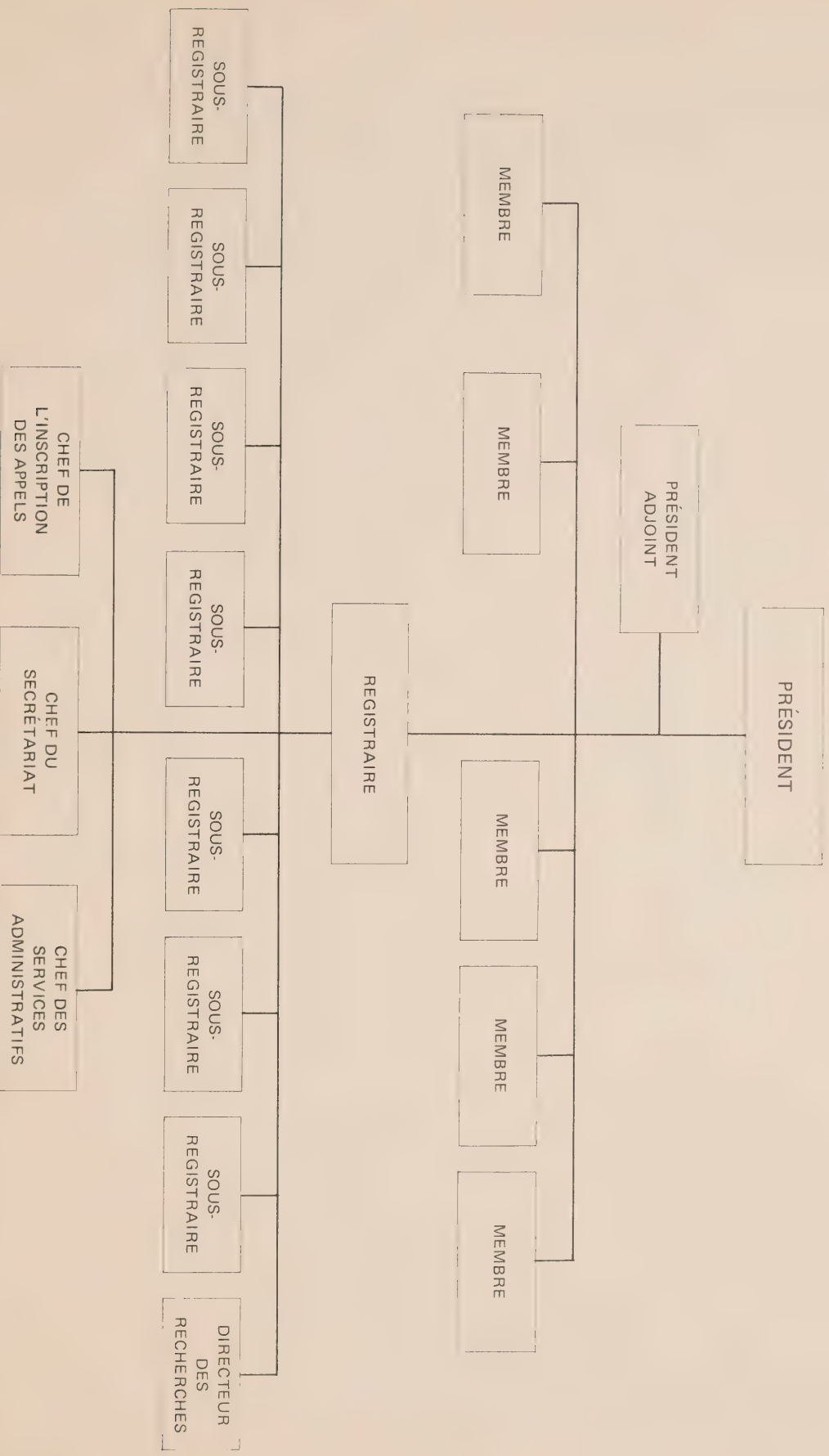
APPENDIX "D"

TAX REVIEW BOARD  
Proposed Structure



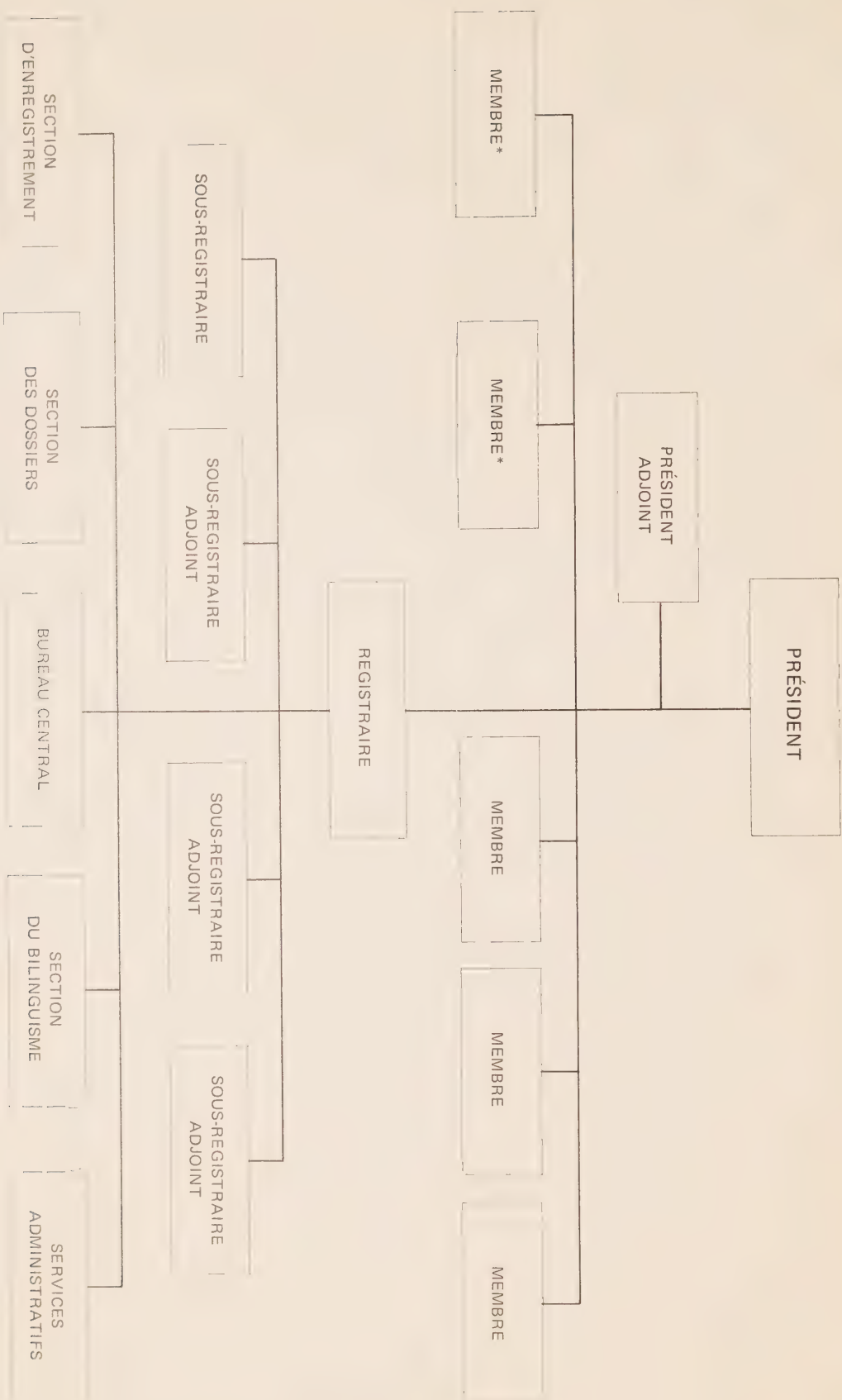
## ANNEXE D

COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT  
Projet de nouvel organigramme



# ANNEXE C

## COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT Organigramme actuel



\* POSTE VACANT

# ANNEXE B

## COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT SÉANCES DE 1972

<i>Ville</i>	<i>Date</i>
SAINT-JEAN (T.-N.)	5 septembre
MONTREAL	23 octobre
MONTREAL	30 octobre
MONTREAL	13/14 novembre
MONTREAL	20 novembre
QUÉBEC	4 décembre
*SHERBROOKE	4 décembre
TORONTO	18 septembre
TORONTO	25 septembre
TORONTO	16 octobre
TORONTO	23 octobre
TORONTO	4 décembre
TORONTO	11 décembre
OTTAWA	18 septembre
ST. CATHARINES	10 octobre
HAMILTON	16 octobre
WINNIPEG	25 septembre
WINNIPEG	2 octobre
RÉGINA	13/14 novembre
RÉGINA	20 novembre
SASKATOON	4 décembre
SASKATOON	11 décembre
EDMONTON	18 septembre
EDMONTON	25 septembre
EDMONTON	16 octobre
EDMONTON	23 octobre
CALGARY	2 octobre
CALGARY	10 octobre
CALGARY	13/14 novembre
*CALGARY	4 décembre
*CALGARY	11 décembre
VANCOUVER	18 septembre
VANCOUVER	30 octobre
VANCOUVER	6 novembre
VICTORIA	25 septembre
VICTORIA	6 novembre
*WHITEHORSE	29 septembre

\*Séances annulées en faveur d'un autre lieu où le besoin était plus grand

# ANNEXE A

## COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT SÉANCES DE 1972

*Ville* *Date*

MONTRÉAL	31 janvier
MONTRÉAL	28 février
MONTRÉAL	22 mai (2 semaines)
MONTRÉAL	19 juin (2 semaines)
QUÉBEC	4 avril
*SHERBROOKE	10 avril
WINDSOR	13 mars
HAMILTON	12 juin
KITCHENER	19 juin
LONDON	1 <sup>er</sup> mai (2 semaines)
OTTAWA	24 janvier
OTTAWA	1 <sup>er</sup> mai
ST. CATHARINES	1 <sup>er</sup> mai
*THUNDER BAY	29 mai
TORONTO	24 janvier (2 semaines)
TORONTO	14 février (2 semaines)
TORONTO	20 mars (2 semaines)
TORONTO	17 avril (2 semaines)
TORONTO	22 mai (2 semaines)
TORONTO	19 juin (2 semaines)
WINNIPEG	21 février (2 semaines)
SASKATOON	1 <sup>er</sup> mai (2 semaines)
CALGARY	6 mai (2 semaines)
CALGARY	12 juin (2 semaines)
EDMONTON	10 avril (2 semaines)
PENTICTON	23 mai
VANCOUVER	7 février (2 semaines)
VICTORIA	15 mai
HALIFAX	10 juillet
SAINT-JEAN (N.-B.)	17 juillet

\*Séances annulées en faveur d'un autre lieu où le besoin était plus grand

S'il est un résultat remarquable de la Commission que je m'empresse de signaler avec fierté, c'est d'avoir réussi à obtenir et à entretenir la collaboration sans réserve des groupes que je viens de nommer. Cette collaboration, je crois, a résulté, pour une part, de ce qu'ils ont approuvé la structure de la nouvelle Commission, telle qu'elle ressort de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, pour une autre part, de ce que la Commission a rompu tout lien avec le ministère du Revenu national, et enfin, de la volonté des membres de la Commission de faire de leur mieux pour aider à résoudre un si grand nombre de causes.

Je ne prétends pas que nous ayons atteint la perfection. Il y a eu des plaintes qui m'ont été adressées directement; il y en a eu certainement d'autres qui ne m'ont pas été communiquées personnellement. En d'autres termes, nous n'avons pas l'illusion qu'il n'y a plus rien à améliorer. Néanmoins, je pense que la première année d'activité de la Commission a été très satisfaisante et constitue une solide base de départ. J'espère que nous pourrions améliorer les choses afin de servir encore mieux les contribuables du pays, comme ils sont en droit de s'y attendre.

Au nom de tous les membres de la Commission, je tiens à vous exprimer, à vous et votre prédécesseur, l'honorable John N. Turner, C.R., qui a conçu l'idée d'une Commission de révision de l'impôt, nos sincères remerciements et toute notre reconnaissance pour votre appui.

## CONCLUSION

L'impôt et des autres tribunaux. Ma conviction est corroborée par le fait que nous ayons reçu 152 appels en janvier 1973. Même si l'accumulation à cause du congé des fêtes est admise, le travail de la Commission demeure au moins ce qu'il est à l'heure actuelle et pourrait même probablement augmenter par la suite.

Je crois vraiment que la Commission a obtenu des résultats concrets au cours de sa première année d'activité, grâce surtout à la collaboration de toutes les personnes qui ont comparu devant elle en 1972. Je pense à la participation sans réserve de l'Association du Barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés; à celle, aussi, de toutes les personnes, contribuables ou avocats, qui se sont présentées devant la Commission.

Ma reconnaissance doit encore aller à la Section des contestations fiscales de votre ministère qui a collaboré sur tous les plans pour abattre la tâche accrue due au nombre toujours grandissant d'audiences fixées par la Commission en 1972. Les bureaux régionaux de Vancouver, de Toronto et de Montréal se sont particulièrement ressentis du nombre extrêmement élevé des causes dont ils ont été appelés à s'occuper au cours des séances fixées par la Commission en 1972.

Il y aurait également lieu d'ajouter à nos locaux une salle d'audience pour les causes se présentant dans le district d'impôt d'Ottawa ou devant, pour diverses raisons, y être entendues. À l'heure actuelle, l'administration centrale n'a pas de salle d'audience parce qu'il a fallu utiliser la pièce à d'autres fins. La Commission est ainsi dans la situation désagréable de ne pas avoir de salle d'audience pour répondre aux exigences de la région Ottawa-Hull, situation à laquelle il faudrait remédier le plus tôt possible. C'est pourquoi nous proposons l'inclusion, dans nos plans de réaménagement, d'une salle d'audience, d'une salle de réunion et d'une bibliothèque toutes du même genre que celles dont l'administration centrale de la Commission d'appel de l'immigration est pourvue à Ottawa.

## AVENIR DE LA COMMISSION

À en juger par l'an dernier, les appels iront se multipliant devant la Commission de révision de l'impôt du fait qu'un appelant peut s'attendre à voir son appel entendu et tranché en relativement peu de temps. À mon entrée en fonction, je pensais que les appels relatifs à de gros montants d'impôt ne seraient plus présentés devant la Commission, mais seraient interjetés directement devant la Cour fédérale, mais la chose ne s'est pas confirmée dans la pratique. Les causes continuent à affluer devant la Commission de révision de l'impôt et ce ne sont pas seulement des appels provenant de particuliers et ayant trait à de petites sommes, mais aussi des appels présentés par des compagnies et représentant de fortes sommes; il ne semble pas que leur volume doive diminuer dans un avenir prévisible.

Il est certain que le volume de travail de la Commission augmentera aussi du fait que la nouvelle loi prescrit que, dans certaines circonstances, on peut s'en référer à la Commission ou à la Cour fédérale pour obtenir des précisions sur l'application des articles de la nouvelle *Loi de l'impôt sur le revenu* ou une interprétation de ces articles.

Pour pareille raison, entre autres, je m'efforce de régler aussi vite que possible toutes les causes relevant de l'ancienne loi, de sorte que, lorsque nous recevrons la masse des appels qui se réclameront de la nouvelle loi, nous puissions les traiter avec célérité, bien que peut-être pas aussi vite que les causes présentes pour lesquelles nous bénéficions d'une jurisprudence bien établie grâce aux décisions antérieures de la Commission de révision de l'impôt, de la Commission d'appel de

total de membres prévu par la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*. Les absences pour cause de maladie se feront moins sentir et même si tous les membres resteront toujours soit le registraire ou un registraire adjoint pour s'occuper des appels reçus pendant que des audiences sont tenues à l'extérieur d'Ottawa.

Toutes les nouvelles mesures susmentionnées, indubitablement nécessaires, qui sont recommandées dans le premier rapport des conseillers en gestion, exigeront une augmentation du personnel de la Commission de révision de l'impôt, qui passera de 34 personnes à 49 ou 50, membres y compris. Nous comptons, bien entendu, augmenter notre personnel progressivement au cours des douze prochains mois.

Il ressort également du rapport des experts-conseils et de celui du bibliothécaire, chose que j'ai d'ailleurs moi-même constatée, que les installations mises actuellement à la disposition du personnel sont insuffisantes et ne permettent plus à la Commission d'accomplir convenablement ses fonctions. Afin de corriger la situation dans les plus brefs délais, j'ai entamé des pourparlers avec les représentants du ministère des Travaux publics afin de leur donner une idée de nos besoins et d'obtenir leurs conseils, qui s'ajouteront à l'expérience et aux avis de votre ministère, afin de trouver le genre de locaux qui nous conviendrait le mieux.

Les personnes que nous avons consultées à ce sujet pensent comme moi que les locaux actuels, sis 116 rue Lisgar, Ottawa, ne répondent plus aux besoins de la Commission et que le fait d'occuper deux étages distincts gêne considérablement le travail de la Commission et va à l'encontre des recommandations des experts-conseils.

Pareilles modifications entraîneront évidemment une hausse de nos dépenses au cours des prochaines années. L'augmentation pour 1972 ainsi que je l'ai déjà dit, est due au grand nombre d'audiences tenues et aux nombreux déplacements des membres de la Commission, des registraires et des sténographes judiciaires qui doivent nécessairement assister à chacune des séances. À bien noter que la Commission n'entretient ni bureau ni personnel ailleurs que dans la capitale nationale, les locaux loués à l'extérieur étant uniquement les salles d'audience de Toronto, de Vancouver et de Montréal.

La rémunération des sténographes judiciaires constitue l'une de nos principales dépenses. En ce domaine et avec l'aide de votre ministère, nous faisons actuellement l'essai de moyens mécaniques d'enregistrement. Divers types de matériel ont déjà été essayés et nous comptons être à même d'installer avant longtemps le nouveau système dans nos bureaux permanents.

Depuis la création de la Commission, j'ai essayé, en collaboration étroite avec l'Association du Barreau canadien et votre ministère, d'établir des règles de pratique compatibles avec l'esprit de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*. J'aimerais que ces règles soient aussi simples et aussi brèves que possible. Plusieurs réunions avec le comité mixte de l'Association du Barreau et du ministère de la Justice nous ont permis de progresser considérablement dans la voie désirée. Nous espérons pouvoir présenter sous peu un projet de règles au gouverneur en conseil, conformément aux dispositions de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*.

## BUDGET

Le budget de 1972 est considérablement plus élevé que celui qu'avait présenté la Commission d'appel de l'impôt les années précédentes, particulièrement en ce qui concerne les frais de déplacement et la rémunération des sténographes judiciaires occasionnés par le grand nombre d'audiences. On prévoit que, lorsque la Commission sera au complet (c'est-à-dire composée de sept membres), ces frais s'accroîtront davantage et que la nomination de nouveaux membres entraînera, bien entendu, une augmentation correspondante du personnel de la Commission, c'est-à-dire des secrétaires et d'autres sous-registres adjoints qui devront accompagner les membres aux audiences. Vous verrez, à la lecture de la suite du rapport, que nous projetons de porter à 50 personnes environ (membres y compris) le nombre des membres du personnel, qui est actuellement de 34, pour faire face à l'accroissement du volume de travail et pour maintenir la qualité du service offert depuis un an, voir même l'améliorer dès que les effectifs de la Commission seront au complet.

## ADMINISTRATION CENTRALE DE LA COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT

L'administration centrale de la Commission de révision de l'impôt est située au 116 de la rue Lisgar, à Ottawa, car l'article 12(1) de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt* exige qu'elle se trouve dans la région de la capitale nationale. Dans le rapport de 1971, je mentionnais que je n'avais pas encore eu le temps d'évaluer les installations de la Commission ni

de déterminer si elles répondaient à ses besoins présents et futurs. Pour m'aider à déterminer quelle orientation donner à la structure interne de la Commission, je me suis adressé à des experts-conseils du ministère des Approvisionnement et Services. Nous avons aussi recouru aux bons soins de la Bibliothèque nationale pour quelle charge l'un de ses employés de vérifier notre bibliothèque et nous avons reçu des recommandations sur ses besoins futurs et sur son fonctionnement.

J'en suis, par ailleurs, venu à la conclusion qu'il était devenu nécessaire pour la Commission de se constituer son propre service de recherches pour aider ses membres à faire les recherches voulues dans les textes législatifs, surtout que les causes devaient se faire plus nombreuses par suite de la mesure législative sur la réforme fiscale. Il est évident que, dans bien des cas, la Commission sera appelée à donner la première interprétation de bien des articles de la nouvelle loi. Le nombre d'audiences prévu et le temps limité dont nous disposons entre chaque séance empêchent les membres d'entreprendre eux-mêmes les recherches qui leur seraient nécessaires pour interpréter correctement le texte sur la réforme fiscale. Je propose donc la création d'une Division de la recherche au sein de la Commission de révision de l'impôt; cette division se composera d'un avocat diplômé, d'un comptable agréé et d'un recherchiste adjoint. (Voir les annexes «C» et «D»). C'est notre service de dactylographie qui se chargera des travaux de secrétariat et de dactylographie.

Il appert également que la Commission a besoin de traducteurs pour traduire ses jugements, particulièrement lorsque des motifs sont rédigés. Nous disposons actuellement d'une coordonnatrice du bilinguisme, et de son personnel, nommée il y a quelque temps pour mettre en œuvre les dispositions de la *Loi sur les langues officielles*. Étant donné que les membres et les fonctionnaires de la Commission reçoivent tous maintenant une formation bilingue, je crois qu'il conviendrait de demander au ministère de la Justice de nous fournir une telle coordination et de remplacer le personnel de la Commission en bilinguisme par deux traducteurs du Secrétariat d'État.

En outre, comme tous les membres avaient l'habitude, l'année dernière, de tenir des audiences en même temps, le registre et tous ses adjoints devaient, bien entendu, s'absenter tous en même temps. Comment assurer le bon fonctionnement de l'administration centrale quand nous ne disposons de personne qui puisse faire office de registre, tous les registres adjoints étant absents d'Ottawa. Je me propose donc de porter le nombre des registres à huit au maximum; autrement dit il y aurait un registre de plus que le nombre

en obtenons ailleurs, les appelants feront sans doute le même choix entre un tel endroit et Toronto.

Je vous signale que les locaux permanents que nous entretenons, lorsqu'ils ne servent pas aux fins de la Commission, sont mis à la disposition d'autres organismes du gouvernement fédéral et on les a même parfois prêtés aux autorités provinciales pour des poursuites relatives à des délits fédéraux. Ainsi, les installations sont utilisées au maximum.

Le Nouveau-Brunswick est un autre exemple où, à mon avis, un changement s'impose. La coutume veut que les audiences se tiennent à Saint-Jean où est situé le bureau de district d'impôt. Toutefois, des contribuables se sont plaints qu'il s'agissait là d'un lieu éloigné pour un grand nombre d'entre eux, étant donné les regroupements démographiques de la province. Par conséquent, il nous faudrait déménager pour satisfaire davantage les besoins des contribuables et nous installer peut-être à Fredericton, la capitale, qui se trouve davantage au centre de la province et qui est pour bien des gens, plus accessible que Saint-Jean. En outre, lorsque la Commission a siégé à Saint-Jean en juillet 1972, les conditions atmosphériques étaient si mauvaises que les avions ne pouvaient atterrir à l'aéroport et que ceux qui avaient projeté de prendre l'avion pour venir aux audiences durent, cette fois-là, se rendre en autobus de Fredericton à Saint-Jean. On a également remarqué que la majorité des contribuables mentionnés sur la liste demeuraient, non pas à Saint-Jean, mais à Fredericton et ailleurs. Il se peut qu'une telle situation incommode les représentants et les employés du ministère du Revenu national, mais il me semble toutefois qu'elle serait plus facile à supporter par ceux-ci que par les contribuables.

Nous prétons toujours le flanc à la critique parce que, par suite des modifications proposées, les contribuables auront, surtout en Ontario, à faire quelquefois cinquante ou soixante-quinze milles de plus pour assister à une audience. Je répondrai à pareille critique en faisant remarquer que dans toutes les autres provinces, particulièrement dans les provinces de l'Ouest, les appelants doivent souvent se dérouter de plus loin que n'ont à le faire les contribuables ontariens pour faire inscrire leur appel dans une ville où il y a, à l'heure actuelle, un bureau d'impôt de district. Je réitère, toutefois, qu'étant donné l'amélioration du transport en commun et le nombre accru de véhicules privés, je suis convaincu que les contribuables de l'Ontario n'auront pas tant lieu de se plaindre et que, je le répète, les avantages d'un établissement permanent dans une région centrale du Sud-Ouest de l'Ontario compenseront de beaucoup tout léger inconvenient.

tario, si l'on peut y trouver des locaux convenables, afin d'entendre les appels émanant des bureaux de district d'impôt de Windsor, London, St. Catharines, Hamilton et Kitchener. L'inconvenient de devoir faire quelques milles de plus sera surmonté, je pense, dans certains cas et sera de peu d'importance pour les contribuables s'ils savent qu'il existe une salle permanente et convenable où leurs causes puissent être entendues et qu'ils n'auront pas à se déplacer d'un endroit à l'autre durant les audiences parce que les locaux cessent d'être disponibles après le commencement de la séance, ainsi que la chose s'est déjà vue.

Je ne puis faire mienne la proposition voulant que l'on maintienne des locaux permanents dans le Nord de l'Ontario, et nous devons continuer à compter sur la courtoisie et la patience des juges de cour de comté à Sudbury et à Thunder Bay, qui nous fournissent des locaux pour les audiences. De même, nous ne prévoyons pas avoir de graves problèmes à Belleville ou à Kingston, dans l'Est de l'Ontario, parce que les causes y sont peu nombreuses.

Nous éprouvons également des difficultés dans la vallée de l'Okanagan, en Colombie-Britannique; le bureau de district d'impôt est situé à Penticton et, du moins, depuis un an nous n'avons pu y obtenir de locaux. Non seulement y a-t-il une pénurie de locaux à Penticton, mais, d'après les avis d'appel et les personnes qui comparaissent, il me semble que la ville de Penticton ne soit pas le centre le mieux situé pour les résidents de la vallée d'Okanagan et que nous devrions obtenir des locaux soit à Kamloops, soit à Vernon, ces deux endroits étant plus accessibles aux résidents des centres démographiques de ce district. Je me propose donc de chercher une salle de tribunal ailleurs qu'à Penticton pour les audiences relatives aux problèmes fiscaux des résidents de la région de la vallée d'Okanagan.

Nous constatons que, maintenant que l'on tient des audiences presque tous les mois à Vancouver et tous les mois à Toronto et à Montréal, un grand nombre d'appelants demandent que leurs causes soient renvoyées devant une cour siégeant dans ces villes plutôt que d'être entendues dans d'autres districts, parce qu'ils savent qu'il y a des locaux à ces endroits et qu'on y tient des audiences régulièrement. Je prévois que, si nous obtenons des locaux permanents à London ou dans une autre ville centrale du Sud-Ouest de l'Ontario, la même chose se produira, et les personnes qui habitent plus près de Toronto demanderont à se faire entendre à Toronto et celles qui préfèrent London demanderont que leurs causes y soient entendues. Si nous ne trouvons pas de locaux à London et si nous

façon expéditive et sans retard indu, sont, en teneur, comparables à ceux qui ont été rendus par la Commission précédente.

## ENDROITS DES AUDIENCES

Depuis fort longtemps, la Commission d'appel de l'impôt siègeait là où les bureaux de district d'impôt sont situés. Établie en 1949, alors que la Commission était constituée en Commission d'appel de l'impôt sur le revenu, la méthode s'est maintenue jusqu'à aujourd'hui. Nous l'avons conservée en 1972 afin que je sois mieux placé pour apprécier les avantages qu'elle a à offrir face à nos futurs engagements.

Plusieurs facteurs entrent en ligne de compte lorsqu'il s'agit de décider où se tiendront les audiences de la Commission. L'an dernier, nous avions des locaux permanents à Toronto et à Montréal et, au cours de l'année, nous avons acquis des installations permanentes à Vancouver. A Toronto et à Montréal, les locaux sont assez satisfaisants et, à Vancouver, nous avons pris les locaux antérieurement occupés par la Cour fédérale du Canada, ce qui n'a pas nécessité de mise de fonds pour l'aménagement ou le matériel et les locaux répondent aux besoins de la Commission.

Quant aux autres endroits où se tiennent les audiences, il nous faut demander aux provinces de nous fournir des locaux dans divers palais de justice du pays. Nous avons obtenu une excellente collaboration de la part des juges des cours de comté en Ontario, de la Cour d'appel en Colombie-Britannique qui nous fournit des installations à Victoria, ainsi que des hautes cours des autres provinces. Cependant, il est patent que les salles d'audience de tribunaux sont difficiles à trouver dans tous les coins du pays, particulièrement en Ontario. Dans cette province, étant donné que nous avons suivi la vieille coutume de siéger dans toutes les villes où sont situés les bureaux de district d'impôt, nous avons eu maintes difficultés à obtenir des locaux satisfaisants. A certains endroits, notamment: St. Catharines, Windsor, London, Kitchener, Hamilton et Sudbury, nous n'avons obtenu de locaux que grâce à l'intervention directe des juges de cour de comté, lesquels nous ont parfois offert leur propre cabinet, ce qui les a mis à la gêne et les a retardés dans l'exercice de leurs fonctions. D'autre part, je ne saurais justifier la proposition voulant que nous ayons des salles d'audience permanentes dans chacune des villes mentionnées.

Nous avons aussi joui de la collaboration des juges de la Citoyenneté d'un bout à l'autre du pays, mais mal-

L'un des paradoxes du nouveau système est que les contribuables qui ne sont pas représentés par un avocat et qui défendent leur cause eux-mêmes aiment bien la façon sans cérémonie dont les audiences sont menées, mais, fait étrange, ils sont bouleversés lorsque le milieu ne correspond pas à la conception qu'ils se sont faite d'un cadre judiciaire et, qui plus est, ils s'attendent à un air détaché de la part du membre de l'audition, mais ils déplorent toute attitude distante.

Afin de faciliter les audiences aux endroits où il n'y a pas de salle de tribunal, j'en ai parfois tenu dans des salons d'hôtel, mais bien contre mon gré. Cependant, je croyais qu'il me fallait tenter l'expérience avant d'en rejeter l'idée. Dans deux des trois tentatives que nous avons faites, des personnes se sont plaintes que le milieu n'allait pas de pair avec la dignité que l'on attend d'une audience quasi judiciaire. Il y a même eu une plainte par écrit dans laquelle il était allégué que l'audience avait été injuste parce qu'il n'y avait pas de drapeau ni de portrait de Sa Majesté la Reine dans ce tribunal de fortune, et allant même jusqu'à dire qu'un hôtel n'est pas un endroit convenable pour la tenue de ces audiences.

Je partage entièrement de telles vues, car il importe, lorsque l'on traite avec des personnes qui ne sont pas représentées, de faire tout notre possible pour leur faire sentir que non seulement justice est rendue, mais qu'elle a l'air d'être rendue. La chose est tout aussi importante pour les audiences de la Commission de révision de l'impôt que pour celles de tout autre tribunal du pays, car la personne en cause ne s'intéresse qu'à son problème particulier et lorsque, pour une raison ou pour une autre, elle quitte l'audience avec l'impression que sa cause n'a pas été prise au sérieux et que, d'une certaine façon, elle n'a pas eu une audition juste et impartiale, soit à cause de la conduite du président de la séance, soit à cause du milieu dans lequel l'audience s'est déroulée, alors la Commission ne remplit pas son rôle dans la mesure où j'estime qu'elle devrait le faire.

Il ne faut pas perdre de vue non plus que, depuis 23 ans, il y a eu d'importants regroupements démographiques. De plus, le transport ne pose plus guère de problèmes, et la plupart des gens assurent eux-mêmes leur transport, ou, dans les régions de l'Ontario qui m'intéressent, utilisent sans difficulté le transport en commun. C'est pourquoi j'ai l'intention d'établir une salle d'audience centrale à London, dans le Sud-Ouest de l'On-

sonnellement parcourues entre la Fête du Travail et ma dernière séance en décembre dernier, et je sais que tous les membres ont autant voyagé au cours de la période : j'ai moi-même fait plus de 20,000 milles au cours de ces quatre mois pendant lesquels j'ai tenu des audiences de Terre-Neuve à Victoria, en passant de retour par Edmonton, Régina, Toronto et Montréal.

Le nombre de procès, je le répète, est très élevé si l'on tient compte du nombre d'audiences tenues dans 21 endroits du Canada, du temps nécessaire aux déplacements, du travail exigé de chaque membre avant l'audience, et du travail que comporte l'élaboration et le prononcé de ses jugements à l'audience même ou la rédaction des motifs de jugement de retour à Ottawa. Lorsque j'ai accédé à la présidence de la Commission, il y avait environ 225 causes en délibéré. A la fin de 1972, les membres de la Commission de révision de l'impôt n'avaient plus que dix causes en délibéré. De plus, le jugement n'avait pas encore été prononcé dans onze des causes entendues par M. Weldon et, dans certains cas, il est en suspens depuis deux ou trois ans.

Une fois de plus, je répète que ces faits justifient, à mes yeux, le changement de procédure entraîné par les dispositions de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt* et l'accueil des membres de la Commission aux audiences indique clairement que les contribuables, tout comme les membres des professions libérales, sont très heureux de ce changement. Je ne dis pas qu'ils soient nécessairement satisfaits des jugements rendus, mais ils se réjouissent de voir leurs causes se régler si rapidement et c'est là, j'estime, l'essence de notre rôle. Lorsqu'un contribuable s'adresse à la Commission, il cherche un règlement rapide de son problème et c'est aussi notre but. Je crois fermement que toute remise de cause équivaut à un déni de justice, devant la Commission comme devant toute autre cour de justice du pays.

Par ailleurs, puisque la période accordée pour inter-jeter appel de nos décisions auprès de la Cour fédérale est de quatre mois (120 jours), je ne puis dans le présent rapport, en arriver à une conclusion finale au sujet du pourcentage des appels suite aux nombreuses audiences tenues en 1972. Cependant, d'après les causes entendues jusqu'à la fin de juillet 1972, la proportion des appels à la Cour fédérale semble se situer aux environs de 12 à 15 p. 100 et devrait finalement se stabiliser, en raison du grand nombre d'appels entendus, à environ 17 p. 100, ce qui est comparable au pourcentage d'appels interjetés des décisions de notre prédécesseur, la Commission d'appel de l'impôt. Selon moi, nos jugements, même s'ils ont été prononcés de

diciennes qui lui sera nécessaire pour statuer, en l'occurrence. Par conséquent, si je vous dis que le nombre d'appels que la Commission de révision de l'impôt a dû étudier au cours de l'année 1972 s'élève à 2,634, je ne veux pas dire par là (ni ne veux le laisser supposer) qu'il y a eu 2,634 causes à trancher ou autant d'audiences à tenir. Ainsi, si je dis qu'en 1972, les membres de la Commission (ils étaient trois de janvier à juin, et cinq de septembre à décembre) ont statué sur 1,128 causes, je n'affirme ni ne laisse supposer que la Commission a été saisie de 1,128 causes ou appels distincts. En réalité, la Commission a rendu 811 jugements en 1972 : 489 appels ont été rejetés, 221 ont été admis et 101 admis en partie; le pourcentage des appels admis en tout ou en partie a donc été de 39,7 p. 100. 138 de ces jugements ont été rendus pour régler des appels entendus par les membres de l'ancienne Commission d'appel de l'impôt en 1971 et au cours des années antérieures, de sorte que le nombre total des cas sur lesquels on a statué de façon définitive en 1972 s'élevait à 1,286. Le chiffre comprend 233 désistements, 242 consentements à jugement dans une certaine mesure en faveur du contribuable et les 811 jugements dont il est question plus haut; sur ces 1,286 causes réglées, l'appelant a eu gain de cause, en totalité ou en partie, dans 43,85 p. 100 des cas. La Commission a également étudié 21 demandes de prolongation du délai impart pour produire les avis d'appel ou les avis d'opposition en vertu des dispositions récentes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Les chiffres susmentionnés peuvent peut-être en impressionner, mais, à mes yeux, ils ne traduisent pas l'importante contribution de la Commission à la solution du problème qu'ont posé les appels en matière d'impôt au cours de 1972. Je préfère tenir compte du nombre réel de procès ou d'audiences tenus par ses membres en 1972, et je crois qu'ils donnent une idée plus nette du volume de travail qui a été accompli par les membres de la Commission au cours de cette période. Si l'on songe que ce n'est qu'à partir de la Fête du Travail que nous avons eu à notre disposition cinq membres pour entendre les appels, l'on comprendra que le fait d'avoir tenu 441 audiences distinctes est très révélateur et l'on saisira d'emblée que le nouveau régime l'emporte sur l'ancien.

Quiconque connaît bien le système judiciaire du Canada comprend, que nous tenons, pour instruire les appels, des procès sans jury et le fait de mener à terme tous ces procès ou audiences en une année, tout en voyageant d'un océan à l'autre, constitue, à mon avis, un exploit de la part des membres. Je voudrais donner un autre exemple et parler des distances que j'ai per-

par une séance à Vancouver, parce qu'il n'y avait pas assez d'appels à Calgary pour y justifier la tenue d'une séance à ce moment-là.

## SEANCES SPÉCIALES

Nous avons informé les membres du Barreau et de l'Institut des comptables agréés que, outre les séances régulières prévues et annoncées, nous sommes prêts à fixer d'autres jours d'audition pour entendre certains appels qui sont susceptibles de nous demander plus de deux ou trois jours. Rareille manière de procéder nous permet de régler beaucoup plus de causes aux semaines régulières et de ne pas voir une séance de deux semaines se faire interrompre par une cause traînant en longueur tandis que d'autres parties figurant sur la liste, seraient contrariées par le fait d'avoir consacré un temps précieux à préparer l'instruction de leur affaire pour découvrir qu'il ne reste pas assez de temps pour qu'on l'entende.

Des demandes relatives à ces auditions ont été reçues et des audiences se sont déroulées, et le ministre du Revenu national a exprimé le désir de profiter de cette procédure afin de présenter des cas appelés à faire jurisprudence à la Commission lorsque l'issue d'un appel en particulier déterminera le règlement d'un certain nombre d'autres qui mettent en cause le même principe.

## CENTRALISATION

Je puis également ajouter, à ce propos, que la décision du Parlement de constituer la Commission comme tribunal central dont le siège est situé dans la région de la capitale nationale plutôt que comme commission régionale a, selon mon expérience, été justifiée par la satisfaction exprimée par les personnes qui ont comparu devant la Commission d'un océan à l'autre du Canada. Avec l'adoption de la traduction simultanée à Montréal, j'ai été en mesure de m'assurer qu'aucun membre en particulier ne se présente trop souvent au même endroit du pays. La faiblesse d'avoir des membres régionaux serait, il va sans dire, qu'en vertu de la nouvelle sécurité d'emploi des membres, toute région donnée serait obligée d'avoir recours aux services du même membre à titre de membre président l'audience pendant un nombre considérable d'années et, selon les personnes avec lesquelles je me suis entretenu du fonctionnement de la Commission et qui sont des avocats en exercice après de la Commission, ce serait là une

## STATISTIQUES

Je ne souhaite pas voir les activités de la Commission réduites à un « jeu de nombres », à savoir combien de personnes ont eu gain de cause en totalité ou en partie devant la Commission au cours d'une année donnée. Toutefois, en janvier 1973, les journaux ontariens (et probablement ceux du reste du pays) ont fait une mauvaise publicité qui a soulevé une certaine inquiétude. Les chiffres cités dans le rapport étaient entièrement faux, n'avaient aucun fondement dans la réalité et, dans certains cas, s'éloignaient des données véritables dans une mesure de 100 à 200 p. 100. C'est pourquoi j'estime qu'il est nécessaire de présenter, dans le présent rapport, des chiffres et des statistiques pour l'année 1972, mais avec la mise en garde suivante: la Commission a pour principe qu'il est également important que les personnes qui *sont* assujetties à l'impôt *paient* l'impôt qu'elles doivent et que celles qui *ne sont pas* assujetties à l'impôt *ne* le paient *pas*. En d'autres termes, nous ne voulons pas fonder notre opinion sur le nombre de causes gagnées ou perdues par les contribuables ou par le ministre du Revenu national au cours d'une période donnée. Selon moi, tout autre principe non seulement constituerait une approche erronée de la part d'un organisme quasi judiciaire ou judiciaire, mais il aurait tendance à exercer injustement une contrainte sur le reste des contribuables canadiens à qui, par nécessité, on fait appel pour combler tout déficit résultant du remboursement de recettes aux contribuables qui ont eu gain de cause en appel. Notre fonction consiste simplement à déterminer si l'impôt a été bien établi à l'égard d'un contribuable, qu'il s'agisse d'un simple citoyen ou d'une société constituée, conformément aux dispositions du texte fiscal qui s'applique à

Etant donné ce qui précède et vu qu'un seul avis d'appel peut viser plusieurs années si le contribuable ne choisit pas de présenter un avis d'appel chaque année d'imposition, le nombre d'appels que reçoit la Commission n'indique donc pas nécessairement le nombre d'au-

avait encore à rendre jugement sur les 67 appels entendus par lui et qu'il était impossible de lui attribuer aucune tâche nouvelle tant qu'il n'était pas en mesure de rédiger les motifs de ses jugements et de liquider ainsi ces causes. A l'expiration de son mandat, il n'a pas été nommé à la Commission de révision de l'impôt et, à ce moment-là, il lui restait toujours 44 dossiers représentés par 27 contribuables dont les appels avaient été entendus mais à l'égard desquels un jugement n'avait pas été prononcé. Nous avons donc demandé à chacun des appelants de choisir entre trois possibilités sous réserve de l'approbation de l'intimé: demander à un membre de la Commission de révision de l'impôt de statuer sur l'affaire en fondant sa décision sur la transcription de la preuve et des plaidoyers des avocats présents lors de l'audition qui s'est déroulée en présence de M. Welldon; procéder à de nouveaux débats sur les faits contenus dans la transcription originale de la preuve; ou reprendre dans sa totalité l'audition de l'appel.

A la fin de 1972, tous les appels, sauf onze, avaient ainsi été réglés. Deux contribuables seulement ont d'abord refusé de faire un choix, mais ils se sont ravisés par la suite et, au moment où j'écris ces lignes, il ne reste des jugements en délibéré de M. Welldon que sept à décider, et l'on a pris les dispositions voulues pour les régler le plus tôt possible.

Vu la situation, il a donc été nécessaire de recourir aux trois membres disponibles pour présider des audiances dans les grands centres suivants: Vancouver, Toronto et Montréal. Ensuite, en janvier 1972, j'ai établi et fait publier un calendrier qui prévoyait 45 semaines de séances dans les lieux que je jugeais réclamer une attention immédiate. Vous trouverez ci-joint, à l'annexe «A» du présent rapport, le calendrier des séances pour la période allant de janvier à juillet 1972.

En mai 1972, j'ai établi et fait publier une autre liste de séances pour la période de septembre à la fin de 1972, pendant laquelle la Commission a concentré la majorité de ses auditions dans l'Ouest du Canada, à Toronto et à Montréal. A partir du début de septembre, je pouvais compter sur le concours de cinq membres, lesquels ont siégé d'un océan à l'autre entre la Fête du Travail et le 15 décembre 1972. Vous trouverez ci-joint au présent rapport, à l'annexe «B», la liste prévue des séances pour cette période de septembre à décembre 1972.

Ce système a permis au contribuable et (ou) à son représentant de connaître, quelques mois à l'avance, le jour et le lieu où les auditions allaient se dérouler pour qu'ils puissent être prêts le moment venu; en outre, des

## CAUSES EN SOUFFRANCE

avis d'auditions ont été envoyés au moins quinze jours avant la date d'ouverture des séances, dans lesquels on informait les contribuables dont les appels figuraient sur la liste qu'ils seraient entendus au cours des séances commençant le jour indiqué sur l'avis d'audition. En d'autres termes, lorsqu'il y avait des centaines de causes à entendre dans un endroit déterminé, il fallait de toute nécessité diminuer le nombre de causes inscrit sur la liste d'une séance afin que les contribuables ou leurs représentants soient assurés de l'audition de leur cause et qu'ainsi ils ne s'y soient pas préparés en vain. Nous avons tenté d'inscrire pour chaque séance juste le nombre d'appels suffisant pour occuper la durée complète des séances avec l'assurance que toutes les affaires inscrites sur la liste seront entendues si elles sont prêtes à venir en audience.

La Commission a ainsi été en mesure de prévoir 83 semaines d'auditions pour l'année civile 1972, et, il va sans dire, on en aurait prévu davantage si les cinq membres avaient été prêts à entrer en fonctions plus tôt. De plus, afin de donner aux membres récemment nommés le temps de mener à bonne fin leurs affaires d'ordre privé avant d'entrer en fonctions, il a dû y avoir le décalage habituel entre la nomination des membres et la prise effective de leurs fonctions.

Dans mon rapport de l'année dernière, j'estimais qu'en déca de dix-huit à vingt-quatre mois, nous aurions réglé l'arrière des appels courants. Régler les «appels courants», pour moi, c'est être en mesure d'assurer qu'un appel sera entendu ou qu'une date d'audition relative à un appel sera fixée dans les six mois qui suivent sa production auprès de la Commission.

Par suite du travail intensif de mes collègues au cours de l'automne 1972, nous sommes en mesure de dire que l'arrière, maintenant, peut se régler à titre d'appels courants. Par là, j'entends que toute personne qui désire qu'on procède à l'audition de son appel lors d'une séance en particulier peut obtenir satisfaction. Je tiens à vous citer un cas, à titre d'exemple: en octobre 1972, à Edmonton, qui était l'un des endroits où il y avait un arrière important d'appels, il y a un an, nous avons pu entendre et régler des appels interjetés au mois d'août 1972. Autrement dit, ces causes ont été entendues dans un délai de deux mois. Il nous a fallu par ailleurs, annuler une séance de deux semaines prévue pour Calgary en décembre 1972 et la remplacer

nomination, j'étais juge des cours de comté et de district des comtés et des districts de l'Ontario.

Le président adjoint est l'honorable Louis-Joseph Lucien Cardin, C.P., C.R., B.A., LL.B., qui, au moment de sa nomination à la Commission, le 27 avril 1972, était membre de la Commission d'appel de l'immigration; il fut, un temps, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

Les premiers membres à plein temps, en plus du président et du président adjoint, sont:

M. Alfred John Frost, F.C.A., avocat, qui était membre de la Commission d'appel de l'impôt à partir de mars 1971 et qui a été nommé à la Commission de révision de l'impôt en mars 1972;

M. Roland Saint-Onge, C.R., B.A., B. Phil., LL.L., qui était membre de la Commission d'appel de l'impôt à partir de 1962 jusqu'à sa nomination à plein temps à la Commission de révision de l'impôt en 1972; et

M. Alexander W. Prociuk, C.R., B.A., LL.B., qui a été nommé à la Commission de révision de l'impôt le premier juin 1972; il était alors membre actif du Barreau de la province de Saskatchewan.

Voilà la composition actuelle de la Commission de révision de l'impôt, qui comprend ainsi deux membres de la province de Québec, deux de l'Ontario, un de la Saskatchewan, et deux postes vacants.

## SEANCES ET AUTRES ACTIVITES DE LA COMMISSION AU COURS DE L'ANNEE 1972

Après avoir assumé la charge de président et avoir passé en revue les appels en suspens, environ 1400, je décidais qu'il était nécessaire d'instituer par tout le pays une série d'auditions dont la planification permettrait aux contribuables et à leurs représentants de connaître assez à l'avance le jour et le lieu où la Commission siègerait. Il était aussi manifeste qu'une grande partie des causes accumulées provenait de l'Ouest du Canada, et qu'un nombre important d'auditions devrait se dérouler dans cette région du pays dans un délai rapproché. Ma première tâche a donc été d'examiner ces causes et de dresser un calendrier des auditions qui engloberait les régions où se manifestent les besoins les plus urgents. Ces régions, il va sans dire, étaient Vancouver, Edmonton, Calgary, Toronto et Montréal.

De janvier à juin, je n'avais que trois membres à ma disposition pour présider les séances, parce que M. Weldon, dont le mandat devait prendre fin en mars,

ne signifie pas que, comme il était de règle à la Commission d'appel de l'impôt, le membre doive ordonner une transcription de la preuve et du plaidoyer et, sur réception, procéder à un nouvel examen de l'affaire, mais plutôt qu'à l'instar des tribunaux de première instance, il étudiera ses notes prises au cours de l'audition, examinera les pièces produites et rendra son jugement dans un délai beaucoup plus court que ce n'était le cas précédemment. Une telle façon de faire permet aux membres de la Commission d'entendre et de résoudre beaucoup plus d'appels et de les régler beaucoup plus rapidement que ce n'était le cas pour la Commission d'appel de l'impôt.

Lors de ma nomination comme président, j'ai simplement hérité du personnel de l'ancienne Commission d'appel de l'impôt, j'ai reçu un exemplaire de la Loi et l'on m'a accordé toute latitude pour créer et pour administrer la nouvelle Commission comme je l'entendais. Tout échec de la Commission relève donc entièrement de moi-même, à titre de président, et non de tel ou tel ministre.

## COMPOSITION DE LA COMMISSION

La Commission de révision de l'impôt comprend un président, un président adjoint et trois membres à plein temps. L'indépendance de la Commission est assurée par le fait que, comme je l'ai déjà mentionné, les membres occupent leur poste tant qu'ils en sont dignes et qu'aucune restriction n'a été imposée à la Commission sur la façon dont elle doit entendre ou régler les appels. En ce qui concerne l'exercice de ses fonctions, la Commission de révision de l'impôt à la même autonomie que la Cour fédérale du Canada et la Cour Suprême du Canada. Elle doit présenter un rapport annuel, par vos bons soins, au Parlement, et c'est la seule obligation à cet égard. De plus, la Commission peut recourir aux services du ministère de la Justice pour ses propres besoins administratifs chaque fois qu'elle le juge nécessaire, et je me permettrai d'ajouter, à ce propos, que chaque fois que ce service ou cette aide ont été demandés, votre ministère s'est empressé de les lui fournir avec courtoisie. Cependant, pour les questions de principes qui relèvent de la Loi et dans l'exercice de nos fonctions, nous sommes complètement indépendants et l'on peut dire qu'aucun ministère n'a jamais voulu, par ses actes, porter atteinte à cette indépendance.

Je, Keith A. Flanigan, suis le premier président de la Commission de révision de l'impôt et, au moment de ma

## Deuxième rapport annuel de la commission de révision de l'impôt

ans et leur mandat était renouvelable s'ils n'avaient pas dépassé l'âge fixé; ils étaient tenus de motiver leur jugement par écrit à l'égard de tous les appels entendus par eux. La Commission d'appel de l'impôt était également régie par des dispositions selon lesquelles les appels pouvaient être entendus par un ou plusieurs de ses membres.

La Commission de révision de l'impôt a été instituée de façon à comporter au moins trois et au plus sept membres en tout, qui doivent être nommés par le gouvernement en conseil pour occuper leur poste tant qu'ils en sont dignes et n'en être révoqués à tout moment par le gouvernement en conseil que pour motif valable sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes. Sinon, les membres cessent d'occuper leur poste à l'âge de soixante-dix ans.

La Loi visait à créer un tribunal indépendant où le contribuable pourrait obtenir le règlement d'un grief très rapidement, à peu de frais et sans trop de formalités, là où la Commission n'est pas liée par les règles techniques de la preuve. Afin de contribuer à réaliser cet objectif, la Loi n'oblige pas la Commission à motiver ses décisions par écrit sauf lorsque la Commission estime qu'il est dans l'intérêt public de le faire (article 10(3)). Effectivement l'on n'entend pas par là, que la Commission rende sa décision sans la motiver pour tous et chacun des appels interjetés auprès de la Commission, mais simplement que la Commission est maintenant en mesure de fonctionner de la même manière que n'importe quel tribunal de première instance du pays, c'est-à-dire que le membre qui préside est en mesure de rendre un jugement à la fin de l'audition de l'appel ou, s'il estime que celui-ci exige un examen plus approfondi de sa part, peut réserver son jugement et le rendre dans les délais les plus brefs. Pareille action

Le deuxième rapport annuel de la Commission de révision de l'impôt est présenté conformément à l'article 17 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt* qui stipule que la Commission doit, dans les trois mois qui suivent la fin de chaque année, communiquer au ministre de la Justice un état relatif aux activités de la Commission au cours de cette année. La Commission suit l'année civile pour les appels; le présent rapport vise donc l'année civile 1972.

La Commission a été créée le 15 décembre 1971 quand, par proclamation, la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt* est entrée en vigueur; je vous rends donc compte de la première année complète d'exercice de la Commission, parce qu'aucune audience ne s'est déroulée au cours de l'année civile 1971.

La Commission est un organisme permanent chargé d'entendre et de juger les appels portant sur des questions qui découlent de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, du Régime de pensions du Canada, de la *Loi de l'impôt sur les biens transférés par décès* et de toute autre loi du Parlement du Canada aux termes de laquelle on peut interjeter appel auprès de la Commission. Bien que la *Loi de l'impôt sur les biens transférés par décès* ait maintenant été abrogée, il peut toujours se présenter des cas qui se réclament de cette Loi, selon ses dispositions en vigueur jusqu'à la fin de 1971.

La Commission de révision de l'impôt a remplacé la Commission d'appel de l'impôt qui, à sa création en 1949, s'appelait la Commission d'appel de l'impôt sur le revenu et relevait du ministre du Revenu national, ayant été constituée en vertu des dispositions de la Section I de la *Loi de l'impôt sur le revenu de 1948*, chapitre 52, à laquelle diverses modifications ont été apportées au cours des ans. Les membres de cette Commission étaient nommés pour un mandat d'au plus dix



Tax Review Board  
Office of the Chairman



Commission de régleon de l'impôt  
Bureau du président

Ottawa, Ontario  
K1A 0M1

le 12 février 1973

Le ministre de la Justice et procureur général  
du Canada, l'honorable OTTO EMIL LANG, C.P., C.R.,  
député,  
OTTAWA, Canada  
MONSIEUR LE MINISTRE,

Conformément à l'article 17 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, 19 Elisabeth II, je vous soumet par les présentes un rapport sur les activités de la Commission de révision de l'impôt pour l'année civile qui s'est terminée le 31 décembre 1972.

Bien que ledit rapport couvre la première année complète d'exercice, il s'agit du deuxième rapport annuel de la Commission.

J'ai donc l'honneur, Monsieur le Ministre, de soumettre le rapport à votre approbation et je vous prie d'agréer l'assurance de mon profond respect.

Le Président

K. A. FLANIGAN

INFORMATION CANADA  
OTTAWA, 1973

©

---

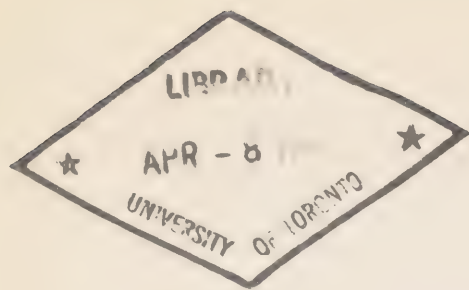
1972

Commission de révision de l'impôt  
de la  
Deuxième rapport annuel

---









---

Third Annual Report  
of the  
Tax Review Board

1973

---



Tax Review Board  
Office of the Chairman



Commission de révision de l'impôt  
Bureau du président

Ottawa, Ontario  
K1A 0M1

January 21, 1974.

The Honourable OTTO EMIL LANG, P.C., Q.C., M.P.,  
Minister of Justice and Attorney General  
of Canada,  
OTTAWA, Canada.

DEAR MR. MINISTER:

Pursuant to section 17 of the *Tax Review Board Act*, 19 Eliz. II, chapter 11, I hereby report to you on the activities of the Tax Review Board for the calendar year ended December 31, 1973.

Although it covers only the second full year of operation, this is the Third Annual Report of the Board.

Yours respectfully,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'K. A. Flanigan', with a long horizontal flourish extending to the right.

K. A. FLANIGAN



# Tax Review Board

## Third Annual Report

This is the Third Annual Report of the Tax Review Board, which is submitted in accordance with Section 17 of the *Tax Review Board Act*, which stipulates that the Board shall, within three months after the termination of each year, transmit to the Minister of Justice a statement relating to the activities of the Board for that year. The Board operates on a calendar year basis for appeal purposes and therefore this report covers the calendar year 1973.

Since this is only the second full year of operation of the Board, it may not be unwarranted to repeat certain of the contents of the Second Annual Report so that those who are reading a report of this Board for the first time might have some general understanding of its purpose and function. For this purpose, I will therefore begin this report by summarizing the opening remarks of the Second Annual Report, which was for the year 1972, the first full year of operation of the Board. In fact, for the purpose of disposing of appeals, the year 1972 was the first year that the Board was active. This is because the Board came into being on the 15th day of December, 1971, by the proclamation of the *Tax Review Board Act*, and no hearings were held in 1971.

The Board is a permanent Board, and its duties are to hear and dispose of appeals on matters arising under the *Income Tax Act*, the Canada Pension Plan, the *Estate Tax Act*, and any other Act of the Parliament of Canada wherein provision is made for an appeal to this Board. Although the *Estate Tax Act* has now been repealed, cases may still arise under that Act as it existed to the end of 1971.

The Tax Review Board replaced the Tax Appeal Board pursuant to an Act which, in addition to changing the name of the Board, made some fundamental

changes in its method of operation. Perhaps the most important changes were that members of the Board were no longer appointed for a term of years but were appointed by the Governor in Council to hold office during good behaviour and to be removed only for cause by the Governor in Council upon the address of the Senate and the House of Commons. Otherwise the members cease to hold office on attaining the age of seventy years. Also the Board is not bound by the technical rules of evidence nor is it required to publish its reasons for judgment in each and every appeal heard by it, but only those that the Board considers to be in the public interest, which has been interpreted by the members of the Board to mean cases that might be of general interest and assistance to the taxpayer and the Minister of National Revenue in dealing with future assessments of all taxpayers. The third, and perhaps, in so far as the taxpayer is concerned, the most important change is that the administration of the Board was transferred from the Department of National Revenue to the Department of Justice, so that the Board is now operated in the same manner as the Supreme Court and the Federal Court of Canada, being entitled to call upon the expertise of the members of your department for assistance, as and when required, with respect to staffing and general administration.

Notwithstanding the fact that the Board is no longer required to deliver written reasons for judgment in each and every case, oral reasons are given where written reasons are not given, and a transcript of these reasons may be obtained by either party in the same manner as such transcripts may be obtained in any court of law. In addition, it is of interest to note that, in the year 1973, 85 cases were reported in the various tax

services: that is, in at least 85 cases, written reasons for judgment were published.

As stated in last year's report, upon my appointment as Chairman, I merely inherited the staff of the former Tax Appeal Board and was provided with a copy of the *Tax Review Board Act*, with complete freedom to set up and operate the new Board as I saw fit. Therefore the responsibility for any failure must rest with me as Chairman and not with any department of government. In this regard I might say that, during the 104 weeks of 1972 and 1973, I found myself in travel status on the road 57 or 58 of those 104 weeks. I have come to the conclusion that the Chairman must devote more time to administration than I had at first anticipated and that, in future, the Chairman should reduce his travelling and spend more time at the national headquarters in Ottawa. In the past, it has been my practice to spend two weeks of each month on the road hearing cases, and this, of course, was because of the backlog which was inherited by this Board, but the situation is now at the point where there is no backlog, and more time can be spent by the Chairman in administering the functions of the Board at its national headquarters.

## COMPOSITION OF THE BOARD

The composition of the Board has not changed since last year, and consists of the following:

Chairman: Keith A. Flanigan, Q.C.

Assistant Chairman: The Hon. Louis-Joseph Lucien Cardin, P.C., Q.C., B.A., LL.B.

Members: Roland St-Onge, Q.C., B.A., B.Phil., LL.L., Alfred John Frost, F.C.A., Barrister-at-Law, and Alexander W. Prociuk, Q.C., B.A., LL.B.

The *Tax Review Board Act* provides that there shall be a maximum of seven members of the Board and a minimum of three, and the Board therefore still has two vacancies, as was the situation at the end of 1972.

## PROCEEDINGS OF THE BOARD DURING 1973

The Board continued its practice, in 1973, of giving notice of locations and dates of hearings some months in advance, printing these on cards, and making them available throughout the country and to each appellant as well as having copies of these lists of sittings published in the various income tax services. Attached to and forming part of this report, as Appendix A, is the

list of sittings scheduled for the months of January to July, 1973, and, as Appendix B, the schedule of sittings from September to December 1973. The regular hearings scheduled for 1973 totalled some 87 weeks.

We have found that this practice continues to meet with the approval of taxpayers and their representatives and allows the taxpayer to prepare well in advance for the hearing of his appeal. In addition, it allows a taxpayer to be aware of when a sitting is being held in his area and gives him an opportunity to request that his case be heard at that sitting even though it may not be a case that would normally appear on the list because of its date of filing. We have reached the point now where we can oblige any taxpayer by having his case placed on any list he may desire, provided that a period of at least sixty days has elapsed since the date of filing, as provided by the new Rules of Practice and Procedure which I will deal with later. Notwithstanding this comment, on the consent of both parties, we have heard cases which have been filed less than sixty days prior to the hearing.

## BACKLOG

In my report last year I indicated that the backlog had been disposed of and, notwithstanding that 960 appeals and 95 applications for extensions of time were filed, the Board at present does not have a backlog, and in fact is able to handle all cases well within six months of the date of their being received provided sittings are held within that six-month period in the location where the appellant's assessments are normally handled. In other words, we may only take more than six months to dispose of an appeal if it happens to be an appeal from a location where the work load does not require that sittings be held there more than once a year. In the main locations where sittings are held on a regular basis, a taxpayer can have his appeal heard almost at the date of his choosing.

We have reached the point now where we give preference to taxpayers who request that their cases be heard, and taxpayers who wish to have adjournment after adjournment are not a matter of concern to us. We are more interested in disposing of the appeals of those taxpayers who wish them to be dealt with at the earliest possible moment. In fact, with regard to two of the busiest locations, Toronto and Montreal, in 1974 I have been able for the first time to schedule my opening hearings at places other than Toronto and Montreal, and the first sittings in those two major areas will not take place until February. I think this in itself

is indication enough that the Board is operating on a current basis at this time. Also, it is important to note that at the end of December, 1973, there were fifteen reserved judgments, and all but two or three of them were completed by the end of January 1974.

The practice of the Board of granting dates for special hearings, when requested by counsel, for appeals that are likely to take a disproportionate amount of the time set aside for a particular area, has been continued. As an example of this, we granted a special hearing for a group of appeals in Chicoutimi, Quebec, which is not one of the locations where sittings are usually held, and a number of appeals which would have seriously encumbered any normal sittings at either Quebec City or Montreal were dealt with at one and the same time on this special basis.

By consent of counsel for both parties, we are also prepared, when facilities are available, to hear cases in Ottawa. The difficulty in holding special sittings in Ottawa is that we have not had hearing space of our own available, but this will be remedied when the lease on the present premises at 116 Lisgar Street expires in March of 1974 and we take occupancy of our new quarters, in which provision has been made for a hearing room. As I have said, this will make it possible for counsel who may wish to dispose of their cases at a time of their choosing—and who are prepared to come to Ottawa to do so—to be accommodated, wherever possible, on the dates of their choice.

## CENTRALIZATION

As explained in last year's report, Parliament constituted the Board as a central tribunal with headquarters in the National Capital Region rather than as a regional board, and this has been a most important aspect of whatever success the Board has achieved. It means that members are not appearing regularly at any one location and that the taxpayers across the country are getting a more national interpretation of the Act with which they are concerned in their appeals than would be the case if the Board were more regionally oriented. Again, as I pointed out in last year's report, what this means, from a practical point of view, is that taxpayers in any one specific location are not appearing time after time and year after year before the same member.

## STATISTICS

As I stated last year, it is not the intention of the Board to engage in a "numbers game" as to how many persons have succeeded in whole or in part before the Board in any given year. Again this year, however, some adverse publicity has been given to the percentage of "wins and losses" experienced by taxpayers before the Board. As was the case in 1972, when the same thing occurred, the information released by the Press was completely incorrect. The error originated from misinformation supplied to a Toronto newspaper, which was repeated in an Ottawa newspaper, and perhaps in many other newspapers across the country for all we know. It was caused by using information supplied by CCH Canada Limited, which deals only with the cases reported by them in their tax service. This is, of course, not a true indication of the number of cases heard before the Board and, as an example, I quote from one of the Ottawa newspapers, which said: "The number of cases, including income, estate and sales tax decisions, dropped to 285 from 400 in 1972." This is a completely inaccurate statement. In 1973 the Board rendered decisions in 432 cases affecting 616 appeals, and rendered decision on 95 applications for extension of time for filing either a notice of objection or a notice of appeal under the provisions of the 1972 Tax Reform legislation. The Board in fact allowed 176 of these 616 appeals in full, 97 in part, and dismissed 343, which means that the taxpayer was successful in whole or in part in some 45% of the appeals heard.

In addition, 179 appeals were withdrawn and consents to allow in whole or in part were filed in 313 others, which means that the Board disposed of 1108 appeals in the year 1973. This does not include the appeals that were heard in December but in which judgment was not rendered until January of 1974. We have no way of knowing how many of the withdrawals or consents that were filed were as the result of decisions reached by the Board or the Federal or Supreme Courts of Canada, and it is quite possible that in the case of many of the withdrawals filed, the taxpayer did receive some tax relief.

Again I must point out that this Board is not concerned with how many taxpayers win cases before it or how many cases the Minister of National Revenue wins before it. What it is concerned with is seeing that each taxpayer who files an appeal with the Board is dealt with in accordance with the Board's interpretation of the relevant Act, and if he is entitled to relief, he should receive it, and if he is not entitled to relief, he should not succeed in his appeal. This is so because, as should be obvious to all concerned, any success of an indi-

vidual or corporate taxpayer before the Board, or before any court for that matter, involves a loss of revenue to the treasury of the country which must eventually be made up by all the taxpayers of the country. Therefore, as I stated last year, the philosophy of the Board is simply this: if a taxpayer is liable for tax he should pay it and if he is not liable for tax he should not pay it.

In a system such as ours, where each taxpayer initially does his own assessment when he files his income tax return, there is bound to be disagreement between the taxpayer and the Department of National Revenue in a great many cases. That department is made up of people trained in the art of assessment, and the taxpayer is, in most instances, merely an ordinary individual earnestly trying, to the best of his ability, to interpret a very complicated statute. Therefore, it is not surprising that, where the law is well-established that it is up to the taxpayer to show that his own assessment is correct and that the Minister's assessment is at fault, the Minister should, as a general rule, be successful in more cases than the taxpayer. This again, as I say, is because the Minister of National Revenue has highly trained personnel reviewing the self-assessed income tax returns filed by each taxpayer.

What concerns me about the publication of incorrect statistics is that it may tend to dissuade a taxpayer who has a legitimate complaint against a re-assessment of the Minister of National Revenue from bringing his complaint before the Board or the Courts. If the taxpayer believes that his chances of success are almost nil even when he has right on his side, then the whole system of appeals against re-assessments of the Minister of National Revenue is in jeopardy. There will always be those people who will appeal for the sake of a principle, simply because they want what they already believe to be confirmed by an independent tribunal. There are also appeals from smaller population centres that are motivated by animosity between local assessors and resident taxpayers. These appeals will always be with us, but no taxpayer who sincerely believes that he has been overassessed by the Minister of National Revenue should fail to launch an appeal because of discouraging statistics of which he has heard and which bear no relationship to the true state of affairs.

In making these statements, I am not soliciting appeals for the Board, but I am simply stating that a taxpayer should not be deterred from having his rights determined by this Board or by the Trial Division of the Federal Court on the basis of reported wins or losses but on the basis of whether or not he firmly believes, or his advisers firmly believe, that he has been over-assessed.

## RULES OF PRACTICE AND PROCEDURE

After many months of consultation with a Joint Committee of representatives of the Department of Justice and the Canadian Bar Association, and after a number of meetings with members of the Tax Bar, the Board passed the Tax Review Board Rules of Practice and Procedure on the 8th day of August, 1973 and, pursuant to Section 11 of the *Tax Review Board Act*, these rules were approved by the Governor in Council on the 4th day of September, 1973, and were subsequently tabled in the House of Commons, with publication in Part II of the Canada Gazette on September 26, 1973.

It may seem odd to have gone to all the trouble to arrive at these Rules of Practice and Procedure which, as you will note, are attached as Appendix C to this report and form part hereof, and then advise you that they will be used mainly by taxpayers who are represented by counsel. In no instance will a taxpayer have his appeal dismissed for failure to comply with the Rules of Practice so long as he has complied with the provisions of the *Tax Review Board Act* and the *Income Tax Act* with respect to the period of limitations prescribed for the filing of his appeal.

The Rules are directed, as I have said, mainly at taxpayers who are represented by counsel who wish to have full disclosure by way of pleadings in the hope that the result will be a binding one since a full trial on all the facts will have been held and the unsuccessful party may not feel justified in proceeding further with the appeal. It has been indicated to me by counsel representing taxpayers as well as by those representing the Minister of National Revenue that they are more reluctant to proceed further with their appeals where there has been full disclosure prior to the hearing before the Board than is the case where they have been taken by surprise at the hearing by matters that had not previously been raised in the pleadings.

## HEADQUARTERS OF THE TAX REVIEW BOARD

In my report to you for 1972, I indicated that the Tax Review Board had outgrown the facilities at 116 Lisgar Street previously occupied by the Tax Appeal Board. Furthermore, the lease of these premises expires in March of 1974 and, with the cooperation of the Property Section of your department and of the Department of Public Works, new premises have been located for the Board at 381 Kent Street in the city of Ottawa.

These premises will be sufficient for our needs for the foreseeable future and, in addition, will provide us with a court room which will allow us to hold hearings at the convenience of counsel, as I have indicated earlier, and, what is even more important, will permit us to more properly and adequately serve the taxpayers of the Ottawa Taxation District, who have not heretofore been properly served because of the lack of hearing facilities. It is anticipated that the Board will move into the new premises by the end of March 1974 or as soon as possible thereafter.

In addition, the Board is now operating out of permanent hearing quarters in London, Ontario, where it is handling all appeals from southwestern Ontario, and although there have been two or three complaints from areas formerly served directly, the general reaction of the taxpayers who have appeared at London has been that the travel inconvenience is far outweighed by the convenience of fixed dates and of having their appeals heard in the atmosphere of a proper courtroom.

## BUDGET

The budget for the calendar year 1974 will not be greatly increased over that of 1973. The only increase that I foresee will be some additional capital cost for furnishing the new hearing room and some of the additional offices at the Kent Street premises, together with the normal salary increases to the public servants on staff. The Board's establishment has been increased to 42 for the 1974-75 fiscal year but it is not anticipated that the full complement will be required unless additional members are appointed or unless there is a sudden increase in the work load.

One of the main costs of the operation of the Board continues to be the cost of court reporting, and we are still experimenting, as are many other courts, with mechanical transcribing equipment to see if we can cut down on this expense. Furthermore, when hearings are held in Montreal before a unilingual member, on occasion it is necessary to implement simultaneous translation, and this adds to the cost of operation in that area.

## THE FUTURE OF THE BOARD

As indicated to you in my last year's report, I am convinced that more and more appeals will be launched before the Tax Review Board because of the relatively

short period of time that elapses between the filing of the notice of appeal and the termination of the matter. The fact that we are receiving appeals and applications at the rate of about ninety per month bears out my belief in this regard. I believe the work load will also increase when appeals begin to be filed under the 1972 Tax Reform legislation. Up until the present time, we have only dealt with applications for determination of points of law and appointments of hearing officers under the new Act, and a real surge of appeals under that new legislation is not expected before we are eight to ten months into the 1974 calendar year. This breathing space will give us a chance to finish off most of the outstanding appeals under the former legislation as they are launched, except in instances where counsel for taxpayers or for the Minister of National Revenue have requested that appeals be held in abeyance until similar points have been decided by higher courts. As I have indicated, we are now in a position to keep well ahead of the influx of appeals at the rate they are coming in at the present time.

## CONCLUSION

I indicated last year that I believed the Board had achieved positive results in its first year of operation, and I am still firmly convinced that it has served a useful purpose up until the end of 1973. We have continued to have the unqualified cooperation of the Canadian Bar Association, the Canadian Institute of Chartered Accountants, and the members of the Tax Litigation Section of the Department of Justice who represent the Minister of National Revenue in all appeals before the Board.

The fact that the Board has been accepted by the profession is, I think, borne out by the fact that during the past year I had the opportunity to speak to the Tax Bar in Vancouver, Toronto and Montreal concerning the operations of the Board and to hear their criticisms and suggestions on the future improvement of the Board's methods and procedures. The Board was invited to participate in a Refresher Course offered by the Continuing Education Section of The Law Society of Upper Canada and I had the privilege of delivering a paper to this group in Toronto in August of 1973. I agreed that the address made at that time be made available to the graduate lawyers taking the Bar Admission Course in the Province of Ontario, and I am hopeful that it will encourage more lawyers to represent taxpayers who feel they have a genuine grievance and require assistance.

Again, as I have said in my last report, we have not yet reached the ultimate, by any means, and there have been complaints, but the complaints this year have been far fewer and more have been of a personal nature, brought by aggrieved taxpayers who have been unsuccessful, rather than arising from the general operation of the Board. I am certain that the Board will continue to improve in its service to the taxpayers. The members and the staff have been unstinting in their loyalty and

dedication to the philosophic principles of the Board, and I can assure you on their behalf that the members will continue to maintain their whole-hearted and unflagging efforts to serve the needs of the taxpayer of this country in the manner they are entitled to expect.

On behalf of myself and all the members of the Board, I wish to express again to you my sincere thanks and appreciation for the support you have given us during the past year.

# APPENDIX "A"

## TAX REVIEW BOARD COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT

### SITTINGS—1973—LES SÉANCES

(January to July—Janvier à Juillet)

<i>City—Ville</i>	<i>Date</i>
QUEBEC	Feb. 12
SHERBROOKE	Feb. 19
ROUYN	May 28
MONTREAL	Jan. 22 (2 weeks)
MONTREAL	March 5 (2 weeks)
MONTREAL	April 2 (2 weeks)
MONTREAL	May 22 (2 weeks)
MONTREAL	June 18 (2 weeks)
BELLEVILLE	Jan. 29
BELLEVILLE	June 18
HAMILTON	Jan. 22
*HAMILTON	June 11
KINGSTON	Jan. 22
KINGSTON	June 18
*KITCHENER	Feb. 12
LONDON	Feb. 26
LONDON	Apr. 30
OTTAWA	Jan. 29
OTTAWA	May 14
SUDBURY	May 28
*ST. CATHARINES	May 7
THUNDER BAY	March 12
TORONTO	Jan. 22 (2 weeks)
TORONTO	Feb. 19 (2 weeks)
TORONTO	March 26 (2 weeks)
TORONTO	Apr. 24 (2 weeks)
TORONTO	May 28 (2 weeks)
TORONTO	June 18 (2 weeks)
WINDSOR	Feb. 19
WINDSOR	May 22
WINNIPEG	Jan. 22 (2 weeks)
*WINNIPEG	April 2
*REGINA	May 28
EDMONTON	March 26
CALGARY	May 22
VANCOUVER	Feb. 19 (2 weeks)
VANCOUVER	March 19
VANCOUVER	June 18 (2 weeks)
VICTORIA	April 24
PENTICTON	April 30
ATLANTIC PROVINCES	July

\*If the list requires it the sittings may be extended into the next week.

## APPENDIX "B"

### TAX REVIEW BOARD COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT

*SITTINGS—1973—LES SÉANCES*  
(September to December—Septembre à Décembre)

<i>City—Ville</i>	<i>Date</i>
QUEBEC	Sept. 24
SHERBROOKE	Oct. 1
ROUYN	Sept. 10
MONTREAL	Sept. 17 (2 weeks)
MONTREAL	Oct. 22 (2 weeks)
MONTREAL	Nov. 26 (2 weeks)
BELLEVILLE	Sept. 10
HAMILTON (LONDON)	Oct. 15
KITCHENER (LONDON)	Nov. 5
LONDON	Sept. 17
ST. CATHARINES (LONDON)	Nov. 13
WINDSOR (LONDON)	Oct. 9
OTTAWA	Dec. 10
TORONTO	Sept. 24 (2 weeks)
TORONTO	Oct. 22 (2 weeks)
TORONTO	Dec. 3 (2 weeks)
EDMONTON	Sept. 24
EDMONTON	Dec. 3
CALGARY	Oct. 1
CALGARY	Nov. 26
WINNIPEG	Sept. 10
VANCOUVER	Sept. 10
VANCOUVER	Oct. 15
VANCOUVER	Nov. 26 (2 weeks)
VICTORIA	Nov. 5

All sittings for Hamilton, Kitchener, London, St. Catharines, and Windsor will be held in London.  
Additional sittings may be arranged.

APPENDIX C



CANADA

PRIVY COUNCIL • CONSEIL PRIVÉ

P.C. 1973-2614  
4 September, 1973

His Excellency The Governor General in Council, on the recommendation of the Minister of Justice, pursuant to section 11 of the Tax Review Board Act, is pleased hereby to approve the annexed Rules of Practice and Procedure in Appeals to the Tax Review Board made by the Tax Review Board on August 8, 1973.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY - COPIE CERTIFIÉE CONFORME

R. G. ROBERTSON

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL - LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ



## RULES OF PRACTICE AND PROCEDURE IN APPEALS TO THE TAX REVIEW BOARD

### Short Title

1. These Rules may be cited as the *Tax Review Board Rules*.

### Appeals to the Board

2. (1) An appeal to the Board shall be made in writing, signed by the appellant, his solicitor or agent, may be in either of the official languages and shall

- (a) set forth a brief summary of the facts and grounds upon which the appellant appeals to the Board from the particular assessment or assessments of the Minister of National Revenue, and
- (b) include an address for service on the appellant of all documents pertaining to the appeal.

(2) An address for service on an appellant may be the address of the appellant, his solicitor or agent.

(3) A notice of any change in the address for service on an appellant shall forthwith be forwarded by the appellant, his solicitor or agent to the Registrar of the Board and to the Minister of National Revenue.

(4) Until a notice of change of address for service on an appellant is received by the Registrar of the Board, any service required to be made on the appellant of any documents pertaining to his appeal shall be made by mail to the address contained in the notice of appeal and shall constitute good and sufficient service on the appellant.

3. The Chairman may, having regard to all the circumstances, including the matter of expense and convenience to the appellant, fix the time and place for the hearing of any appeal, and such hearings shall be governed by section 9 of the *Tax Review Board Act*.

4. The Board shall give the parties to an appeal at least 30 days notice of the time and place of the hearing.

5. (1) The Board may grant an adjournment to either party to an appeal on the terms and conditions set forth by the member assigned to preside at the hearing set for the appeal, and that presiding member shall, where circumstances permit, adjourn the case to the next sittings of the Board at that location.

(2) Where an appeal is not adjourned to a fixed sitting pursuant to subsection (1), a new Notice of Hearing shall be served at least 30 days prior to the date of the new hearing, and the time and place of such new hearing shall be set forth in the Notice.

### Reply of the Minister of National Revenue

6. (1) The Minister of National Revenue shall, within sixty days from the day on which the Board has transmitted to him a Notice of Appeal pursuant to the provisions of section 170 of the *Income Tax Act*, as enacted by S.C. 1970-71-72, c. 63, file with the Registrar of the Board a Reply to the Notice of Appeal.

(2) The Minister of National Revenue shall

- (a) in the Reply to a Notice of Appeal admit or deny the facts alleged in the Notice of Appeal and allege any further facts upon which he intends to rely, and
- (b) at the same time, serve on the appellant by registered mail a copy of the Reply.

7. If no Reply to a Notice of Appeal has been filed within sixty days from the date on which the Registrar of the Board has transmitted the Notice of Appeal to the Minister of National Revenue, the appellant may make an application to the Registrar to have the appeal entered on the list of appeals to be called for hearing at the next sitting of the Board in the appellant's district and, upon the making of such application, no Reply shall thereafter be filed without leave of the Board.

# RÈGLES DE PRATIQUE ET DE PROCÉDURE RÉGISSANT LES APPELS DEVANT LA COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT

## Titre abrégé

1. Les présentes règles peuvent être citées sous le titre: *Règles de la Commission de révision de l'impôt.*

## Appels devant la Commission

2. (1) Tout appel devant la Commission doit être interjeté par écrit, signé par l'appelant, son conseiller juridique ou son mandataire, peut être rédigé dans l'une ou l'autre des deux langues officielles et doit  
(a) exposer brièvement les faits et motifs sur lesquels l'appelant se fonde pour interjeter l'appel, devant la Commission, de la ou des cotisations fixées par le ministre du Revenu national; et  
(b) mentionner une adresse aux fins de signification à l'appelant de tous les documents relatifs à l'appel.  
(2) Une adresse aux fins de signification à un appelant peut être celle de l'appelant lui-même, celle de son conseiller juridique ou de son mandataire.

- (3) Un avis de changement dans l'adresse aux fins de signification à l'appelant, doit être envoyé sans délai par ce dernier, par son conseiller juridique ou son mandataire, au registraire de la Commission et au ministre du Revenu national.  
(4) Jusqu'à réception, par le registraire de la Commission, d'un avis de changement dans l'adresse aux fins de signification à l'appelant, toute signification qui doit être faite à l'appelant de documents relatifs à son appel, doit être faite par courrier à l'adresse mentionnée dans l'avis d'appel et doit constituer une signification valable et suffisante à l'appelant.

3. Le président peut, eu égard à tous les éléments de l'affaire, y compris la question des frais et de la convenance de l'appelant, fixer la date et le lieu de l'audition de tout appel, et ces auditions doivent être régies par l'article 9 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt.*

4. La Commission doit donner aux parties à un appel un avis d'au moins 30 jours indiquant la date et le lieu de l'audition.

5. (1) La Commission peut accorder un ajournement à l'une ou l'autre des parties à un appel, selon les modalités et conditions exposées par le membre désigné comme président de l'audience fixée pour l'appel, et ce dernier doit, lorsque les circonstances le permettent, ajourner l'affaire à la prochaine séance que la Commission tiendra à cet endroit.  
(2) Lorsqu'un appel n'est pas ajourné à une séance déterminée en vertu du paragraphe (1), un nouvel avis d'audition doit être signifié au moins 30 jours avant la date de la nouvelle audition, et la date et le lieu de cette nouvelle audition doivent être indiqués dans l'avis.

## Réponse du ministre du Revenu national

6. (1) Le ministre du Revenu national doit, dans les soixante jours qui suivent la date à laquelle la Commission lui a transmis un avis d'appel aux termes des dispositions de l'article 170 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, tel qu'il a été édicté par les S.C. 1970-71-72, chap. 63, produire auprès du registraire de la Commission une réponse à l'avis d'appel.

- (2) Le ministre du Revenu national doit,  
(a) dans la réponse à un avis d'appel, admettre ou nier les faits allégués dans l'avis d'appel, et exposer tous les autres faits sur lesquels il entend se fonder; et  
(b) en même temps, signifier à l'appelant, par courrier recommandé, une copie de la réponse.

7. Si aucune réponse à un avis d'appel n'a été produite dans les soixante jours suivant la date à laquelle le registraire de la Commission a envoyé l'avis d'appel au ministre du Revenu national, l'appelant peut présenter une demande



CLERK OF THE PRIVY COUNCIL · LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

R. G. ROBERTSON

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY - COPIE CERTIFIÉE CONFORME

Sur avis conforme du ministre de la Justice et en vertu de l'article 11 de la Loi  
général en conseil d'approuver les Règles de pratique et de procédure régissant les  
appels devant la Commission de révision de l'impôt, ci-après, que la dite Commission  
a établies le 8 août 1973.

PRIVY COUNCIL • CONSEIL PRIVÉ



CANADA

C.P. 1973-2614  
4 septembre 1973

ANNEXE C

# ANNEXE B

## COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT SÉANCES DE SEPTEMBRE À DÉCEMBRE 1973

<i>Ville</i>	<i>Date</i>
QUÉBEC	24 septembre
SHERBROOKE	1 <sup>er</sup> octobre
ROUYN	10 septembre
MONTREAL	17 septembre (2 semaines)
MONTREAL	22 octobre (2 semaines)
MONTREAL	26 novembre (2 semaines)
BELLEVILLE	10 septembre
HAMILTON (LONDON)	15 octobre
KITCHENER (LONDON)	5 novembre
LONDON	17 septembre
ST. CATHARINES (LONDON)	13 novembre
WINDSOR (LONDON)	9 octobre
OTTAWA	10 décembre
TORONTO	24 septembre (2 semaines)
TORONTO	22 octobre (2 semaines)
TORONTO	3 décembre (2 semaines)
EDMONTON	24 septembre
EDMONTON	3 décembre
CALGARY	1 <sup>er</sup> octobre
CALGARY	26 novembre
WINNIPEG	10 septembre
VANCOUVER	10 septembre
VANCOUVER	15 octobre
VANCOUVER	26 novembre (2 semaines)
VICTORIA	5 novembre

Toutes les séances qui avaient lieu jusqu'à présent à Hamilton, Kitchener, London, St. Catharines et Windsor se tiendront dorénavant à London (Ontario).

D'autres séances pourront être fixées.

# ANNEXE A

## COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT SÉANCES DE JANVIER À JUILLET 1973

<i>Ville</i>	<i>Date</i>
QUÉBEC	12 février
SHERBROOKE	19 février
ROUYN	28 mai
MONTREAL	22 janvier (2 semaines)
MONTREAL	5 mars (2 semaines)
MONTREAL	2 avril (2 semaines)
MONTREAL	22 mai (2 semaines)
MONTREAL	18 juin (2 semaines)
BELLEVILLE	29 janvier
BELLEVILLE	18 juin
HAMILTON	22 janvier
*HAMILTON	11 juin
KINGSTON	22 janvier
KINGSTON	18 juin
*KITCHENER	12 février
LONDON	26 février
LONDON	30 avril
OTTAWA	29 janvier
OTTAWA	14 mai
SUDBURY	28 mai
*ST. CATHARINES	7 mai
THUNDER BAY	12 mars
TORONTO	22 janvier (2 semaines)
TORONTO	19 février (2 semaines)
TORONTO	26 mars (2 semaines)
TORONTO	24 avril (2 semaines)
TORONTO	28 mai (2 semaines)
TORONTO	18 juin (2 semaines)
WINDSOR	19 février
WINDSOR	22 mai
WINNIPEG	22 janvier (2 semaines)
*WINNIPEG	2 avril
*REGINA	28 mai
EDMONTON	26 mars
CALGARY	22 mai
VANCOUVER	19 février (2 semaines)
VANCOUVER	19 mars
VANCOUVER	18 juin (2 semaines)
VICTORIA	24 avril
PENTICTON	30 avril
PROVINCES DE L'ATLANTIQUE	juillet

\*Les séances se continueront—la semaine suivante—s'il est nécessaire.

Commission et d'entendre leurs critiques et leurs suggestions sur les améliorations futures à apporter aux méthodes et aux procédures de la Commission. La Commission a été invitée à participer à un cours de mise à jour offert par le Service d'éducation permanente de la *Law Society of Upper Canada* à qui j'ai eu le privilège de faire un exposé à Toronto, au mois d'août 1973. J'ai accepté que l'exposé soit, à l'époque, mis à la disposition des avocats diplômés inscrits au Cours d'Admission au Barreau de la province de l'Ontario et j'espère qu'il encouragera davantage d'avocats à représenter les contribuables qui estiment avoir un grief légitime et ont besoin d'aide.

Une fois encore, comme je l'ai déclaré dans mon dernier rapport, nous sommes encore loin de la perfection, et il y a eu des plaintes, mais les plaintes cette année ont été de beaucoup moins nombreuses; il s'agit-sait plus souvent de plaintes de nature personnelle, de la part de contribuables s'estimant lésés qui n'avaient pas obtenu gain de cause, plutôt que de plaintes dues au fonctionnement général de la Commission. Je suis sûr que la Commission continuera à améliorer les services qu'elle offre aux contribuables. Les membres de la Commission et le personnel se sont dévoués entièrement et loyalement aux principes philosophiques de la Commission et je peux vous assurer en leur nom que les membres de la Commission continueront à s'efforcer de tout cœur et inlassablement à servir les besoins des contribuables de ce pays de la façon qu'ils sont en droit d'attendre.

En mon nom, et au nom de tous les membres de la Commission, je tiens à vous exprimer de nouveau mes sincères remerciements et à vous manifester ma reconnaissance pour l'aide que vous nous avez prodiguée au cours de l'année passée.

## CONCLUSION

trancher des points de droit et la nomination de préposés aux audiences en application de la nouvelle loi et nous n'attendons pas pour l'année civile 1974 un véritable flot d'appels aux termes de cette nouvelle législation avant huit à dix mois. Ce laps de temps nous donnera l'occasion de régler définitivement la plupart des appels en instance interjetés en application de la législation antérieure, sauf dans les cas où l'avocat des contribuables ou du ministre du Revenu national a demandé la suspension de ces appels jusqu'à ce que des tribunaux supérieurs se soient prononcés sur des questions semblables. Comme je l'ai indiqué, nous sommes maintenant en mesure de faire face au rythme des appels qui se présentent à l'heure actuelle.

Je déclarais l'année dernière croire que la Commission avait atteint des résultats positifs au cours de sa première année de fonctionnement et je suis toujours fermement convaincu qu'elle a servi un but utile jusqu'à la fin de 1973. Nous avons continué à bénéficier de l'entière collaboration de l'Association du Barreau canadien, de l'Institut canadien des comptables agréés et des membres de la Section des contestations fiscales du ministère de la Justice qui représentent le ministre du Revenu national dans tous les appels interjetés devant la Commission.

La reconnaissance de la Commission par la profession est, à mon avis, corroborée par le fait que, au cours de l'année dernière, j'ai eu l'occasion de m'adresser à l'Association des avocats fiscalistes à Vancouver, Toronto et Montréal relativement aux travaux de la

bien qu'il y ait eu deux ou trois plaintes provenant de bureaux qui ont comparu à London ont généralement réagi en déclarant que l'avantage d'avoir des dates fixes et des appels entendus dans le cadre d'une véritable salle d'audience dépassait de très loin l'inconvénient du déplacement.

## BUDGET

Le budget pour l'année civile 1974 ne sera pas de beaucoup supérieur à celui de 1973. La seule augmentation que je prévois sera une augmentation des dépenses d'investissement pour l'amélioration de la nouvelle salle d'audience et de quelques-uns des bureaux supplémentaires des locaux de la rue Kent ainsi que l'augmentation normale des salaires des fonctionnaires constituant le personnel. L'effectif de la Commission a été porté à 42 personnes pour l'année financière 1974-1975 mais on ne prévoit pas qu'il soit nécessaire au complet à moins que de nouveaux membres ne soient nommés ou qu'il y ait une augmentation soudaine du volume de travail.

L'un des principaux coûts de fonctionnement de la Commission continue à être le coût des comptes rendus de la Commission et nous essayons toujours, comme le font d'autres tribunaux, d'utiliser un équipement de transcription mécanique pour voir si nous pourrions réduire ce genre de dépenses. En outre, lorsque des audiences se tiennent à Montréal devant un membre unilingue de la Commission, il arrive parfois qu'on soit obligé d'utiliser la traduction simultanée et dans cette région ceci s'ajoute au coût de fonctionnement.

## L'AVENIR DE LA COMMISSION

Comme je vous l'ai indiqué dans le rapport de l'année dernière, je suis convaincu que la Commission de révision de l'impôt sera saisie de plus en plus d'appels étant donné la période relativement courte qui s'écoule entre le dépôt de l'avis d'appel et le règlement de l'affaire. Le fait que nous recevions près de quatre-vingt-dix appels et demandes en moyenne par mois confirme ma conviction à cet égard. Je crois que le volume de travail va également augmenter lorsque les appels commenceront à être interjetés en vertu de la législation sur la réforme fiscale de 1972. Jusqu'à présent, nous n'avons étudié que les demandes visant à

prescription du dépôt de son appel.

Les Règles s'adressent, comme je viens de le dire, surtout aux contribuables qui se font représenter par un avocat et qui désirent faire exposer, au moyen des plaidoiries, tous les moyens dans l'espoir d'obtenir un résultat liant les parties puisqu'on aura fait l'instruction de tous les faits et que la partie perdante ne s'estimera pas justifiée à poursuivre l'appel. Les avocats représentent les contribuables, tout comme ceux représentant le ministre du Revenu national m'ont fait remarquer qu'ils hésitent davantage à poursuivre leurs appels lorsqu'il y a eu exposé complet des moyens avant l'audition de la cause par la Commission que lorsqu'ils ont été pris par surprise à l'audience par des questions qui n'avaient pas été préalablement soulevées dans les plaidoiries.

## SIEGE DE LA COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT

Dans le rapport que je vous ai présenté pour l'année 1972, j'indiquais que les locaux du numéro 116 de la rue Lisgar, occupés antérieurement par la Commission d'appel de l'impôt, n'étaient plus suffisants pour la Commission de révision de l'impôt. En outre, le bail de ces locaux expire en mars 1974 et, avec la collaboration de la Direction de l'immobilier de votre ministère et de celle du ministère des Travaux publics, la Commission s'est vu attribuer de nouveaux locaux au numéro 381 de la rue Kent, à Ottawa. Ces locaux répondront à nos besoins à moyen terme; ils nous offrent en plus une salle qui nous permettra de tenir des audiences à la convenance des avocats, comme je l'ai indiqué précédemment et, ce qui est encore plus important, nous permettront de desservir de façon plus appropriée et satisfaisante les contribuables du District d'impôt d'Ottawa, qui jusqu'à présent ne l'ont pas été du fait de l'absence d'une salle d'audience. On prévoit que la Commission entrera dans ses nouveaux locaux à la fin de mars 1974 ou le plus tôt possible après cette date.

De plus, la Commission a maintenant ouvert un bureau permanent d'audience à London (Ontario) où elle juge tous les appels du sud-ouest de l'Ontario et,

partie et en a rejeté 343, ce qui signifie que le contribuable a obtenu gain de cause, en tout ou en partie, dans environ 45 % des appels entendus.

En plus, 179 appels ont été retirés et des consentements à jugement maintenant l'appel en tout ou en partie ont été déposés pour 313 autres, ce qui signifie que la Commission a réglé 1108 appels en 1973. Ceci n'inclut pas les appels qui ont été entendus en décembre et dont le jugement n'a été rendu qu'en janvier 1974. Nous n'avons aucune façon de savoir combien des désistements ou des consentements qui ont été déposés étaient le résultat de décisions rendues par la Commission, la Cour fédérale ou la Cour suprême du Canada et il se peut très bien que, pour nombre de retraits demandés, le contribuable ait obtenu un désistement d'impôt.

Je dois aussi souligner que la Commission ne se préoccupe pas de savoir combien de contribuables ont gain de cause devant elle ni combien de causes sont gagnées par le ministre du Revenu national. Ce qui la préoccupe c'est de veiller à ce que chaque contribuable qui fait appel devant la Commission soit jugé conformément à l'interprétation de la loi pertinente qu'en fait la Commission et, s'il a droit à un dégrèvement, il doit le recevoir, et s'il n'y a pas droit son appel doit être rejeté. Il en est ainsi, et c'est l'évidence même, parce que tout succès d'un contribuable, qu'il s'agisse d'un particulier ou d'une société, devant la Commission, tout comme devant tout autre tribunal, implique pour le Trésor du pays une perte de revenus qui doit finalement être remboursée par l'ensemble des contribuables du pays. Par conséquent, comme je le déclarais l'année dernière, la philosophie de la Commission se résume à ceci: si un contribuable est redevable de l'impôt, il doit le payer et s'il n'est pas redevable, il ne doit pas le payer.

Dans un système comme le nôtre où chaque contribuable fait sa propre cotisation lorsqu'il remplit sa déclaration d'impôt sur le revenu, il y a obligatoirement désaccord entre le contribuable et le ministre du Revenu national dans un grand nombre de cas. Ce minis-tère est composé de personnes formées à l'art de cotiser et le contribuable n'est dans la plupart des cas qu'un individu ordinaire essayant honnêtement et de son mieux d'interpréter une loi très compliquée. Par conséquent, il n'est pas surprenant que, lorsqu'est bien établie la règle selon laquelle c'est au contribuable de prouver que sa propre cotisation est juste et que celle du Minis-tre est fausse, ce dernier en règle générale gagne plus souvent que le contribuable. Ceci s'explique parce que le ministre du Revenu national a un personnel très bien formé qui s'occupe de réviser les déclarations d'impôt sur le revenu remplies et personnellement calculées par chaque contribuable.

Ce qui m'inquiète au sujet de la publication de fausses statistiques, c'est qu'elle peut tendre à dissuader le contribuable qui a un grief fondé contre une nouvelle cotisation du ministre du Revenu national de présenter son grief devant la Commission ou devant les tribunaux. Si le contribuable estime que ses chances de succès sont presque nulles, même si le droit est en sa faveur, tout le système des appels des nouvelles cotisations du ministre du Revenu national risque d'échouer. Il y aura tous les jours des gens qui feront appel par principe, simplement pour faire confirmer par un tribunal indépendant ce qu'ils croient déjà. Dans les centres de population de moindre importance, on rencontre aussi des appels motivés par l'antipathie qui existe entre les cotisateurs locaux et les contribuables résidents. Nous continuerons à être saisis de ce genre d'appels mais aucun contribuable qui croit sincèrement avoir été cotisé en trop par le ministre du Revenu national ne devrait omettre d'interjeter appel simplement à cause de statistiques peu encourageantes dont il a entendu parler et qui n'ont aucun rapport avec la situation véritable.

Ce faisant, je ne sollicite aucunement des appels pour la Commission; je tiens simplement à déclarer qu'un contribuable ne doit pas se laisser dissuader de faire reconnaître ses droits par la Commission ou par la Division de première instance de la Cour fédérale à cause de rapports de causes gagnées ou perdues mais doit plutôt se fonder sur les raisons qu'il a ou que ses conseillers ont de croire qu'il a ou non été cotisé en trop.

## RÈGLES DE PRATIQUE ET DE PROCÉDURE

Après de nombreux mois de consultation avec un comité conjoint des délégués du ministère de la Justice et de l'Association du Barreau canadien et après un certain nombre de réunions avec l'association des avocats spécialistes de la fiscalité, la Commission a adopté le 8 août 1973 les règles de pratique et de procédure de la Commission de révision de l'impôt, et, conformément à l'article 11 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, ces règles ont été approuvées par le gouvernement en conseil le 4 septembre 1973 pour être ensuite déposées à la Chambre des communes et publiées dans la Partie II de la *Gazette du Canada* du 26 septembre 1973.

Il peut sembler curieux qu'on se soit donné tout ce mal pour élaborer ces Règles de pratique et de procédure qui, comme vous le remarquerez, sont jointes en annexe C au présent rapport dont elles font partie, et

droit où le volume de travail n'exige pas la tenue de séances plus d'une fois par an. Dans les principaux endroits où ont lieu des séances de façon régulière, un contribuable peut faire entendre son appel presque à la date de son choix.

Nous avons maintenant atteint un stade où nous devons la préférence aux contribuables qui demandent que leurs causes soient entendues et nous ne nous préoccupons pas de ceux qui demandent renvoi sur renvoi. Nous préférons juger les appels des contribuables qui désirent les voir trancher le plus tôt possible. En fait, en ce qui concerne deux des endroits où se règle le plus grand nombre de cas, Toronto et Montréal, j'ai pu, en 1974, pour la première fois, prévoir mes audiences d'ouverture en des lieux autres que Toronto et Montréal et les premières séances dans ces deux agglomérations importantes ne commenceront qu'en février. J'estime que ceci indique suffisamment qu'actuellement la Commission est à jour dans ses travaux. De même, il est important de noter qu'à la fin du mois de décembre 1973, 15 jugements avaient été différés et que tous, à l'exception de deux ou trois d'entre eux, avaient été définitivement rendus à la fin du mois de janvier 1974.

La Commission a maintenu son habitude d'accorder des dates pour des audiences spéciales, lorsque les avocats le requièrent et qu'il s'agit d'appels dont l'audition est susceptible de prendre une grande partie du temps réservé à une région donnée. À titre d'exemple, nous avons accordé une audience spéciale à un groupe d'appels de Chicoutimi (Québec) qui n'est pas l'un des endroits où se tiennent habituellement les audiences et un certain nombre d'appels qui auraient sérieusement encombré les séances normales de la ville de Québec ou de Montréal ont été jugés en une seule et même fois en audience spéciale.

Sur consentement des avocats des deux parties, nous sommes également prêts, lorsque des locaux sont disponibles, à entendre les causes à Ottawa. Il est difficile de tenir des séances spéciales à Ottawa car nous n'avons pas de locaux à cet effet à notre disposition; cette situation va cesser à l'expiration du bail des locaux que nous occupons actuellement 116, rue Lisgar en mars 1974 et lorsque nous prendrons possession de nos nouveaux locaux dans lesquels nous avons prévu une salle d'audience. Comme je l'ai dit, ceci permettra aux avocats qui désirent faire juger leurs causes au moment de leur choix—et qui sont prêts à venir à Ottawa pour ce faire—d'avoir un local à cet effet, lorsque cela sera possible, aux dates de leur choix.

## CENTRALISATION

Comme l'explique le rapport de l'année dernière, le Parlement a fait de la Commission un tribunal central dont le siège se trouve dans la région de la Capitale nationale plutôt qu'une commission régionale et ceci a constitué l'un des aspects les plus importants de l'apport positif de la Commission. Ceci signifie que ses membres ne siègent pas régulièrement en un lieu donné et que les contribuables, dans l'ensemble du pays, reçoivent une interprétation beaucoup plus nationale de la loi visée dans leurs appels que si la Commission avait un caractère plus régional. Comme je l'ai souligné dans le rapport de l'année dernière, ceci signifie aussi, d'un point de vue pratique, que les contribuables d'un lieu donné ne comparassent pas toujours et année après année devant la même personne.

## STATISTIQUES

Comme je le déclarais l'année dernière, ce n'est pas l'intention de la Commission que de vouloir jongler avec les chiffres pour savoir combien de personnes ont gagné leurs causes en tout ou en partie devant la Commission au cours d'une année donnée. Cette année encore cependant, le pourcentage des «causes gagnées et perdues» par les contribuables devant la Commission a fait l'objet d'une publicité défavorable. Comme ce fut le cas en 1972, année où la même chose s'est produite, les renseignements communiqués par la presse étaient complètement faux. L'erreur provenait d'un mauvais renseignement fourni à un journal de Toronto qui avait été repris par un journal d'Ottawa et peut-être par de nombreux autres journaux du pays. Cela s'est produit parce qu'on a utilisé des renseignements fournis par CCH Canada Limited qui n'examine que les causes rapportées dans son service fiscal. Ceci naturellement ne constitue pas une indication vraie du nombre de causes entendues par la Commission et, à titre d'exemple, je cite l'un des journaux d'Ottawa qui déclare: (traduction) «Le nombre de causes, y compris les décisions rendues en matière d'impôt sur le revenu, de successions et de taxes de vente est tombé à 285 de 400 qu'il était en 1972.» Cette déclaration est tout à fait inexacte. En 1973, la Commission a rendu jugement dans 432 causes représentant 616 appels et s'est prononcé sur 95 demandes de prolongation du délai de dépôt soit d'un avis d'opposition, soit d'un avis d'appel aux termes des dispositions de la loi de 1972 sur la réforme fiscale. La Commission a en fait accueilli entièrement 176 des 616 appels, elle en a accueilli 97 en

quent encore deux postes vacants, comme c'était le cas à la fin de l'année 1972.

## PROCÉDURES DE LA COMMISSION PENDANT L'ANNÉE 1973

La Commission, selon son habitude, a continué en 1973 à donner avis des lieux et dates des audiences plusieurs mois à l'avance, les faisant imprimer sur cartes et distribuer à travers le pays et à chaque appelant tout en continuant à faire publier la liste des séances dans les divers services de l'impôt sur le revenu. Joins au rapport se trouvent la liste des séances inscrites au rôle des mois de janvier à juillet 1973, annexe A, et le rôle des séances qui ont eu lieu de septembre à décembre 1973, annexe B. Les audiences ordinaires inscrites au rôle de 1973 ont totalisé 87 semaines environ.

Il nous semble que cette habitude continue à satisfaire les contribuables et leurs représentants et permet au contribuable de bien se préparer en vue de l'audition de son appel. De plus, elle permet au contribuable de connaître la date des séances qui auront lieu dans sa région et lui donne l'occasion de demander que son cas soit entendu lors de ces séances même s'il ne s'agit pas d'une cause qui serait normalement inscrite sur la liste en raison de sa date de dépôt. Nous en sommes maintenant arrivés au point où nous pouvons laisser le contribuable inscrire sa cause sur la liste qu'il désire à condition de respecter le délai de soixante jours au moins à compter de la date du dépôt de son avis d'appel, comme le prévoient les nouvelles règles de pratique et de procédure dont je traiterai plus tard. En dépit de cette remarque, sur consentement des deux parties, nous avons entendu des causes qui ont été déposées moins de soixante jours avant l'audition.

## RETARD

J'ai indiqué dans mon rapport de l'année dernière que le retard avait été rattrapé et que, en dépit des 960 appels et des 95 demandes de prolongation de délai produits, la Commission, à l'heure actuelle, n'a pas de retard et se trouve en fait capable de régler toutes les causes dans les six mois de la date de leur réception à condition que des séances aient lieu durant cette période de six mois à l'endroit où les cotisations de l'appelant sont normalement examinées. En d'autres termes, il ne nous faudra plus de six mois pour juger un appel que s'il s'agit d'un appel provenant d'un en-

Nonobstant le fait que la Commission ne soit plus obligée de remettre chaque fois les motifs écrits de son jugement, des motifs sont donnés oralement lors qu'ils ne sont pas écrits et les parties peuvent obtenir une transcription de ces motifs de la même manière qu'elles pourraient les obtenir de tout autre tribunal. En outre, il est intéressant de noter que, au cours de l'année 1973, on a rapporté 85 cas dans les divers services fiscaux: cela signifie que dans 85 cas au moins des motifs écrits de jugement ont été publiés.

Tel qu'il a été dit dans le rapport de l'année dernière, lors de ma nomination au poste de président, je n'ai hérité que du personnel de l'ancienne Commission d'appel de l'impôt et n'étais muni que d'une copie de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, avec l'entière liberté d'organiser et de faire fonctionner la nouvelle Commission comme il me semblerait bon. Par conséquent, la responsabilité de tout échec doit me revenir en tant que président et non être attribuée à l'un des ministères du gouvernement. A ce sujet je dois dire que, au cours des 104 semaines de 1972 et 1973, j'en ai passé 57 ou 58 à voyager. J'ai maintenant décidé que le président doit consacrer à l'administration plus de temps que je n'avais prévu au début et que, à l'avenir, le président devrait réduire ses déplacements et consacrer plus de temps au siège à Ottawa. Dans le passé, j'avais l'habitude de consacrer deux semaines par mois à entendre les causes à travers le pays, et ceci, naturellement, était dû au retard dont avait hérité la Commission mais à l'heure actuelle il n'y a pas de retard et le président peut consacrer plus de temps à l'administration des fonctions de la Commission au siège à Ottawa.

## COMPOSITION DE LA COMMISSION

La composition de la Commission n'a pas changé depuis l'année dernière; celle-ci comprend:

Le président: Keith A. Flanigan, C.R.

Le président adjoint: L'honorable Louis-Joseph Lucien

Cardin, C.P., C.R., B.A., LL.B.

Les membres: Roland St-Onge, C.R., B.Phil.,

LL.L.,

Alfred John Frost, F.C.A., avocat, et

Alexander W. Prociuk, C.R., B.A.,

LL.B.

La *Loi sur la Commission de révision de l'impôt* prévoit que la Commission est composée d'au moins trois et d'au plus sept membres et il reste par consé-

# Commission de révision de l'impôt Troisième rapport annuel

Il s'agit du troisième rapport annuel de la Commission de révision de l'impôt, soumis en conformité de l'article 17 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt* qui stipule que la Commission doit, dans les trois mois qui suivent la fin de chaque année, communiquer au ministre de la Justice un état relatif aux activités de la Commission au cours de cette année. Aux fins d'appels, la Commission fonctionne sur la base de l'année civile et ce rapport concerne par conséquent l'année civile 1973.

Puisqu'il ne s'agit que de la deuxième année de fonctionnement de la Commission, il peut s'avérer utile de reprendre une partie du contenu du deuxième rapport annuel de sorte que les personnes qui, pour la première fois, lisent un rapport de cette Commission, aient une idée générale de son objet et de ses fonctions. A cet effet, je commencerai donc ce rapport en résumé les remarques d'introduction du deuxième rapport annuel, qui concernait l'année 1972, première année complète de fonctionnement de la Commission. En fait, en ce qui concerne le jugement des appels, l'année 1972 a été la première année d'activité de la Commission. Ceci est dû au fait que la Commission a été créée le 15 décembre 1971 par proclamation de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt* et qu'aucune audition n'a eu lieu en 1971.

La Commission est un organisme permanent et ses fonctions sont d'entendre et de juger les appels à l'occasion de questions relevant de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, du Régime de pensions du Canada, de la *Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès*, et de toute autre loi du Parlement du Canada dont une disposition prévoit l'appel devant cette Commission. Bien que la *Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès* soit maintenant abrogée, des cas peuvent tou-

jours être jugés en vertu de cette loi telle qu'elle existait jusqu'à la fin de 1971.

La Commission de révision de l'impôt a remplacé la Commission d'appel de l'impôt conformément à une loi qui, en plus de modifier le nom de la Commission, a procédé à quelques modifications fondamentales de son mode de fonctionnement. La modification la plus importante est peut-être le fait que les membres de la Commission ne sont plus nommés pour un mandat d'un certain nombre d'années mais sont nommés par le gouvernement en conseil pour occuper leurs postes tant qu'ils en sont dignes; ils ne peuvent en être révoqués par le gouverneur en conseil que pour motif valable sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes. Dans les autres cas, les membres cessent d'exercer leurs fonctions lorsqu'ils atteignent l'âge de soixante-dix ans. De même, la Commission n'est pas liée par les règles techniques de la preuve et n'est pas obligée de publier les motifs de ses jugements pour chaque appel qu'elle entend mais uniquement pour ceux qu'elle estime être dans l'intérêt public, notion qui a été interprétée par les membres de la Commission comme signifiant toute cause d'intérêt général pouvant venir en aide au contribuable et au ministre du Revenu national dans la façon de considérer les futures cotisations de tous les contribuables. Le troisième changement et peut-être le plus important, pour le contribuable, est le fait que l'administration de la Commission a été transférée du ministère du Revenu national au ministère de la Justice, de sorte que la Commission est actuellement régie de la même manière que la Cour suprême et la Cour fédérale du Canada, ayant le droit de recourir aux compétences des membres de votre ministère, comme et quand cela est nécessaire, en ce qui concerne la dotation en personnel et l'administration générale.



Das Kabinetts-Bureau  
Office of the Chancery



Commission de révision de l'impôt  
Bureau du président

Ontario, Ontario  
K1A 0M1

Le 21 janvier 1974.

M. l'honorable OTTO EMIL LANG, C.P., C.R., M.P.,  
Ministre de la Justice et Procureur général du  
Canada,  
OTTAWA, Canada.

MONSIEUR LE MINISTRE,

Conformément à l'article 17 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, 19 Eliz. II, chapitre 11, j'ai l'honneur de vous remettre un rapport des activités de la Commission de révision de l'impôt pour l'année civile qui a pris fin le 31 décembre 1973.

Bien qu'il ne concerne que la seconde année complète de fonctionnement de la Commission, il s'agit en fait du Troisième rapport annuel de celle-ci.

Respectueusement,

K. A. FLANIGAN



---

Troisième rapport annuel  
de la  
Commission de révision de l'impôt  
1973

---





---

1973

Troisième rapport annuel  
de la  
Commission de révision de l'impôt

---





CAIJ 90  
-A56

Government  
Publications



FOURTH ANNUAL REPORT  
TAX REVIEW BOARD 1974





---

Fourth Annual Report  
of the  
Tax Review Board

1974

---

©  
INFORMATION CANADA  
OTTAWA, 1975

Cat. No.: J33-1974

Tax Review Board  
Office of the Chairman



Commission de révision de l'impôt  
Bureau du président

Ottawa, Ontario  
K1A 0M1

February 21, 1975.

The Honourable Otto Emil Lang, P.C., Q.C., M.P.,  
Minister of Justice and Attorney General  
of Canada,  
OTTAWA, Canada.

Dear Mr. Minister:

Pursuant to section 17 of the *Tax Review Board Act*, 19 Eliz. II, chapter 11, I hereby report to you on the activities of the Tax Review Board for the calendar year ended December 31, 1974.

Although it covers only the third full year of operation, this is the Fourth Annual Report of the Board.

Yours respectfully,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'K. A. Flanigan', with a long horizontal flourish extending to the right.

K. A. Flanigan



# Tax Review Board

## Fourth Annual Report

This is the fourth Annual Report of the Tax Review Board, submitted in accordance with section 17 of the *Tax Review Board Act*, which stipulates that the Board shall, within three months after the termination of each year, transmit to the Minister of Justice a statement relating to the activities of the Board for that year. The Board operates on a calendar year basis for appeal purposes and therefore this report covers the calendar year 1974.

This marks the completion of the third full year of operation of the Board; and, because of its nature, it is very difficult, in reporting the activities of a body such as this, not to be repetitive. By nature it is a Board which really operates as a Court, and once it is in operation there is bound to be much repetition from one report to the next. However, since the last report there has been an election, and therefore there may be Members of Parliament who are reading a report of this Board for the first time. For this reason the repetition of certain aspects of the first two reports may not only be excused but also justified. I therefore will summarize the opening remarks I made in the Second and Third Reports by saying that the purpose of this Board, which is a permanent Board that came into being on the 15th day of December, 1971, by the proclamation of the *Tax Review Board Act*, is to hear and dispose of appeals on matters arising under the *Income Tax Act*, the Canada Pension Plan, the *Estate Tax Act* and any other Act of the Parliament of Canada wherein provision is made for an appeal to this Board. Although the *Estate Tax Act* was repealed in 1971, we are still hearing cases which had been instituted prior to the repeal of that Act.

The Tax Review Board replaced the Tax Appeal Board pursuant to an Act which, in addition to changing the name of the Board, made some fundamental changes in its method of operation. The Board operates in the same manner as any non-jury civil court in that all appeals from taxpayers against assessments of the Minister of National

Revenue are heard by whatever member is designated by the Chairman to do so, and that member must sit alone. The main change between the existing Board and the former Tax Appeal Board is that its members are no longer appointed for a term of years but are appointed by the Governor in Council to hold office during good behaviour and to be removed only for cause by the said Governor in Council upon the address of both the Senate and the House of Commons. Otherwise, members cease to hold office on attaining the age of seventy years. By the provisions of the *Tax Review Board Act*, the Board is not bound by the technical rules of evidence nor is it required to publish its reasons for judgment in *each and every* appeal heard by it. The practice of the Board is to publish its decisions where it considers those decisions to be in the public interest and of assistance not only to those in the public sector but also to those in the governmental sector.

The third — and, perhaps, most important — change so far as the taxpayer is concerned is that, effective December 15, 1971, the responsibility of acting as spokesman for the Board before Parliament was transferred from the Minister of National Revenue to the Minister of Justice, so that the Board is now operated in the same manner as the Supreme Court of Canada and the Federal Court of Canada, with the right to call upon the expertise of the members of your department for assistance, as and when required, with respect to staffing and general administration.

I should point out again, because we do receive complaints that not all cases are reported in the reporting services, that notwithstanding the fact that the Board is no longer required to deliver *written* reasons for judgment in each and every case, *oral* reasons are given where written reasons are not given, and a transcript of these oral reasons may be obtained by either party from the court reporter in the same manner as such transcripts may be obtained in any court of law. In addition, it is of interest to note that in

1974 about 20% of our cases were reported in the various tax services. This does not mean that only this number of written reasons for judgment were issued, but merely that these cases were determined to be of sufficient interest to the professions, and to the Minister and others who utilize the various tax reports, to merit publication. These included oral judgments given from the bench and written reasons for judgment given after reserving decision for a period of time. As already stated, the cases chosen for publication were deemed by the respective members to be the ones most likely to be of assistance to the public and to the officials of the Department of National Revenue.

As I have pointed out before, from the outset the complete operation of the Board with respect to the hearing of appeals filed with it has been its responsibility alone without the interference of any department of government. The only intervention and assistance provided by any department of government comes from and through the Department of Justice with respect to the administration of the Board.

According to the *Tax Review Board Act*, the Board shall have not less than three nor more than seven members. The composition of the Board has not changed since last year and the membership of the Board consists of the following:

Chairman: Judge Keith A. Flanigan

Assistant Chairman: the Hon. Louis-Joseph Lucien Cardin,  
P.C., Q.C., B.A., LL.B.

Members: Roland St-Onge, Q.C., B.A., B.Phil., LL.L.

Alfred John Frost, F.C.A., Barrister-at-Law

Alexander W. Prociuk, Q.C., B.A., LL.B.

## PROCEEDINGS OF THE BOARD DURING 1974

In 1974, the Board continued its practice of giving notice of locations and dates of hearings some months in advance, printing these lists of hearings on cards, and making them available throughout the country to each appellant as well as having copies thereof published in the various income tax services. Attached to and forming part of this report, as Appendix "A", is the list of sittings scheduled for the months of January to July 1974 and, as Appendix "B", the schedule of sittings for the months of August to December 1974. It has been shown that this practice continues to meet with the approval of taxpayers and their representatives.

In addition, following the publication of the new Rules of the Board in 1973, distribution of these rules has continued to be widespread, with copies being made available to all interested parties at each sittings as well as forwarded to any taxpayer on request.

Following the procedure outlined in last year's report, we have now reached the point where we have dealt with

almost all the cases arising under the pre-1972 *Income Tax Act*, and I would anticipate that within the next year we will have completed all such cases in which the appellant is ready and willing to proceed. We are still operating on the basis of listing appeals for hearing, regardless of how recently they have been filed, where there is an expressed desire on the part of one or both of the parties that a particular case be disposed of as expeditiously as possible. Even though the Rules provide that a period of at least sixty days should elapse between the date of filing and the setting of a time for hearing, this period, as I have said, can be abridged with the consent of both parties, and we have had experience in the past year of such co-operation between an appellant and the Department resulting in a case being heard within less than two weeks from the date of its filing.

## BACKLOG

In my initial report and in my report of last year, I indicated that, as my primary objective, I hoped to dispose of the backlog within eighteen months of commencing the operations of the new Board, and last year I was able to report to you that the backlog had been disposed of, notwithstanding the receipt of new appeals and applications in excess of 1,000. I should clarify this by saying that the Board considers that if a case can be heard within six months of the date of filing, and provided that hearings are held more than once a year in the district where the appeal was filed, then, we are dealing with the appeal on a current basis and it does not constitute part of any backlog.

When decisions are reserved at the close of a hearing, it is the practice of the members to render those decisions as soon as possible thereafter, and in most instances any judgment that has been reserved has been disposed of before the responsible member proceeds on his next sittings. I am informed by my members that at the end of 1974 there were a total of 17 judgments still reserved on cases heard in 1974, including some that were only heard in December. However, by the time this report is tabled by you in Parliament, there should be no appeals heard in 1974 still awaiting judgment.

The practice of the Board in setting special dates for lengthy cases still remains popular with counsel and agents of appellants and representatives of the Departments of Justice and National Revenue Taxation, and I will deal further with it when discussing our national headquarters.

## CENTRALIZATION

The practice of systematically rotating the assignments of members from coast to coast so that no specific member

is trying cases in any particular location more frequently than is necessary, has been continued. It is my custom to arrange the sittings in such a manner as to allow minimum exposure of any particular member to a given hearing area during any year and to assign each member to a variety of locations from coast to coast throughout the year. This practice, so far as I have been able to ascertain from discussions with representative members of the professions involved and with taxpayers, is one which seems to meet with the approval of the persons appearing before the Board, and certainly continues to justify the decision to centralize the tribunal rather than break it up into regional units whereby one particular area would be saddled with one particular member until his term of office expired at age 70.

## STATISTICS

For the past two years I have complained about the inaccurate release of statistics concerning cases before the Board. This year the services have not, as yet, published any figures so I feel it necessary to supply certain information.

In the calendar year 1974, the Board received 1071 Appeals and 151 Motions or Applications under Sections 167 and 174 of the *Income Tax Act*. This is an increase of 11.5% in Appeals and about 40% in Motions.

Further, in the calendar year 1974, the Board had 542 cases reach the hearing stage as against 432 in 1973, or an increase of about 25%. This resulted in the Board disposing of 900 Appeals. Of these 900 Appeals, the taxpayer received some relief in about 48%. Again, we do not know how many other cases at, say, the notice of objection stage, may have been settled as a result of decisions of the Board. In addition to the 900 decided cases, 160 were disposed of by withdrawals or consents to judgment filed by the parties, or by cases being cancelled, for a total of 1060 Appeals disposed of in 1974.

It should be realized, however, that as cases under the 1972 legislation reach trial stage, the result will be a smaller output of decisions not only because of the complexity of the "new Act" but also because of the lack of precedents.

This will probably mean that fewer appeals will be heard but I anticipate no increase in the elapsed time between trial and decision. I do not envisage a return to the previous situation where months and even years went by between trial and decision.

As you know, Mr. Minister, we have two openings on the Board for additional members, and we have space in our headquarters to house them. It may well be the time for you to give serious consideration to filling these vacancies.

The indication is that the workload will at least remain constant, and Canada is quite a large country for five

members to cover adequately. I would not like to see any delay of a serious nature occur by reason of the arrival of a flood of cases under the so-called "new Act".

It might be of interest in comparing the workload of the Board with that of its predecessor, to keep in mind the fundamental differences in the terms of reference of this Board as compared to those of the former Tax Appeal Board under the *Income Tax Act*, c. 148, R.S.C. 1952.

The table below compares two five-year periods, and therefore, in the second five-year period, you have an overlapping of the work of the two Boards. The figures do not include the increased workload due to additional jurisdiction with regard to Applications for Extensions of time and determination of points of law. Neither does the table reflect any possible impact that the tax reform measures may have in the future.

	Yearly averages		Increase
	<u>1965-69</u>	<u>1970-74</u>	
Number of Appeals filed	594.8	1055.8	72.9%
Appeals decided	544.0	891.6	63.0%
Man-Years Board members	5.8	5.3	
	<u>1965</u>	<u>1974</u>	
Total Case Load	1124	2493	121.7%
	<u>1972</u>		
Case Load Peak Year	2844		

## RULES OF PRACTICE AND PROCEDURE

As pointed out in last year's report, the Rules of Practice and Procedure of the Tax Review Board passed pursuant to section 11 of the *Tax Review Board Act* were approved by the Governor in Council on the 4th day of September, 1973. Since that time we have endeavoured to make copies of these very short and simple rules available to taxpayers at every opportunity.

It is still our hope that we may be able to make them available through the Post Office Department but we have not as yet been successful in doing so. However, it is our practice to carry a generous supply of the said Rules to each hearing and to leave them in a prominent position so that they are accessible to any person in the hearing room, such persons being free to retain as many copies as they wish on leaving the courtroom. We have also made it a practice to send copies to all who request them and in

general have done our best to make it known that they are available to the public.

As pointed out last year, the Rules are purely guidelines, and *where individuals appear before the Board unrepresented by counsel*, there is no possibility that their case will be dismissed because of any failure to comply with the Rules. Any taxpayer will be given every opportunity to have his case heard on its merits notwithstanding any technical non-compliance with the Rules of Practice.

The Rules are set out and were passed for two purposes: first of all to supersede the Tax Appeal Board Rules under which the Board found it necessary to operate until a new set of rules could be approved by the Governor in Council; and, secondly, to assist litigants represented by counsel who wished to have as full disclosure and as full compliance with a set of rules as possible in furtherance of the hope that a determination by the Board would be the final determination, and that no appeal would be filed merely as a result of one of the parties having been taken by surprise at the hearing of the appeal.

I sometimes wonder if the existence of the Board and the function that it serves is known to many taxpayers who may hesitate to enter into expensive litigation with respect to their disagreement with their tax assessment but who might appeal if they knew that there was a tribunal such as this to which they could proceed without the fear of any costs, exorbitant or otherwise, being awarded against them, since, as you know, the Board has no power to award costs under any circumstances.

To indicate that the existence of the Board and its function is becoming known to taxpayers unwilling or unable to retain legal counsel, I would point out that in August and October of 1974 it was necessary to set two special weeks of hearings in Toronto in order to dispose of appeals from taxpayers who were self-represented. Thus one is inclined to believe that, at least in Ontario, the Board's existence and the remedies available as a result thereof have become known to the individual taxpayer.

## NATIONAL HEADQUARTERS

In March of 1974, the Board took up its new quarters at 381 Kent Street in the City of Ottawa, a prospective move to which I referred in the 1973 Annual Report. This new location provides us with adequate facilities for the foreseeable future and, in addition, provides us with a courtroom which allows us to deal with cases in the Ottawa Taxation District in a much more expeditious manner than was previously the case. In view of this, the Board has made an unofficial rule, and has published a notice to the profession, which is included in Appendix "C" to this report, that it is prepared to hold sittings in Ottawa for appeals from any other taxation district in Canada on two

days' notice provided that a court reporter is available to cover these special sittings. For example, we have heard two cases in Ottawa from as far away as Halifax, and we have had the co-operation of reporters from the Senate in providing reportorial services on short notice. The acquisition of these court facilities has allowed us to hold seven or eight weeks of sittings in 1974 between May and December to clear up a great number of cases in Ottawa that had been awaiting hearing for some time but which the Board had not been able to deal with because of lack of adequate facilities.

Furthermore, we have followed the practice in Ottawa that we have followed at other permanent locations in making the courtroom facilities available to other tribunals when not required by us; and the Pension Appeals Board and the Canadian Transport Commission have availed themselves of the opportunity so afforded.

## BUDGET

Budgetary matters for the Board are handled by the Department of Justice after discussions with us as to our needs for the forthcoming governmental fiscal year, and I think that I can say with some degree of certainty that the budget for 1974-75 will be only slightly increased from that of the previous year (1973-74). The main reason for the increase will be the acquisition in the 1974-75 fiscal year of furniture and equipment for the National Headquarters and additional furnishings for new quarters in Montreal, but so far as the actual operation of the court facilities of the Board are concerned, we do not anticipate any great changes in our budgetary needs (save and except for normal increases in salaries to the staff).

## THE FUTURE OF THE BOARD

During the past year the Board had its first experience with disputes over assessments made under the 1972 income tax revision which has come to be known in the jargon of tax officials as the "new Act". However, it seems that the real battle over the interpretation and application of the "new Act" has not yet begun. I expect that in the foreseeable future more cases of an increasingly difficult nature will be submitted to this Board.

It will depend on the performance of its members whether this Board will leave its mark on the juridical interpretation of the "new Act" or whether it will develop into a kind of "antechamber" in which the parties are allowed to polish their legal appearance before presenting their credentials to those who may seem to be really in command of the situation, not necessarily because they

hold a position in the judiciary above that held by the members of this Board but because they rather than this Board have demonstrated and earned an authority which is recognized as superior by those whose professional duty it is to administer, interpret and apply the taxing laws of this country. In everyday life, authority is based on moral superiority, not on power: in judicial matters it is founded on juridical knowledge, complete fairness and absolute integrity combined with a compassionate understanding of human relationships. In my view, what I have said should be interpreted as meaning that, even though a higher court may overrule a decision of this Board, it cannot extinguish any authority which this tribunal may earn through a constant display of fairness and reliable judicial wisdom.

If I am right, and I believe I am, it means that this Board carries a heavy responsibility which members cannot shrug off by saying: "If the appellants do not like our decision, they can always go to the Federal Court of Canada." It does not make any difference whatsoever whether the amount of tax involved in an appeal is large or small except that a less prosperous litigant, who cannot afford an expensive "Tax Lawyer", is forced to rely almost completely on the superior expert knowledge of the Board. Therefore this places a very heavy burden on the members of the Board, who will in most instances be called upon to make the initial interpretations of the new Act.

The Board recognizes how important it is to show clearly to the litigants, especially the taxpayers, why a dispute has been resolved by the Board in the way it has, and the precise reason it has been so decided. Having read and heard a great number of decisions in tax cases, the Board sometimes falls victim to a desire to accomplish too much in too short a period of time. Giving complete and easily understandable reasons for a decision is by far the most difficult task of adjudication. It is also the most important one, because it takes "the magic" out of the judicial process, and it should make the law, even the tax law, a living instrument of our social consciousness. The consciousness of being able to contribute to this goal is an exceptional reward for those whose vocation it is to administer the law.

## SPECIAL PROJECTS DIVISION

During the year the Board set up a Special Projects Division which really became effective in September of 1974. The Special Projects Section is authorized to have a three-person complement but has been operating under the Acting Head, Mr. S. R. Perrin, C.A., and Miss Mary Allen who was formerly secretary to the Chairman and who has a vast knowledge of income tax cases through her experience with this Board and the Tax Appeal Board.

The basic function of the section is to read the many dissertations on the various sections of the new Act that are put out through Revenue Taxation in their interpretation bulletins, and their advance rulings, and the many articles that are written about the various sections of the new Act by members of the legal and accounting professions. These articles are read and summarized and critically analyzed and the results made available to the members who would otherwise not have enough time to see and digest all of the material that is published.

In addition, as a result of Mr. Perrin's experience as a Chartered Accountant with the Department of National Revenue and later as a Deputy Registrar of the Tax Appeal Board and the Tax Review Board, as well as being a qualified lawyer in The Netherlands, he is able to write, from an independent point of view, a constructive clerical analysis of the various pieces of material that come before him.

In addition, the Special Projects Section prepares its own dissertations on the various sections of the new Act so that the members of the Board may view the Revenue Department's interpretation bulletins, and articles written by persons who act primarily on behalf of taxpayers in the light of the appraisals prepared by this independent section of the Board in an effort to assist the members in assimilating the various conclusions that have been arrived at by the various writers and thereby make it easier for them to weigh them and formulate their own opinion on the merits of any particular case. It should be pointed out that the Special Projects Section is not so much concerned with individual cases as with the overall philosophy of taxation legislation and its general interpretation, and does not expect to have any direct impact on the judgment of any member in a particular case or to make any direct contribution to the composition of his reasons for judgment. That is not to say, however, that the members are not free to call upon the Section for research material on any specific problem that a member may have encountered with respect to a particular case. To date we have found this a most helpful addition to our operation and one which I feel will assist the members greatly in future in the arduous task of interpreting the new Act.

## CONCLUSION

I feel that the Board is continuing to achieve positive results in its operation and I am encouraged by reviews of Board cases which have appeared in various newspapers and periodicals. It is my belief that the Board is serving a useful function.

We have had the continued and unqualified co-operation of the Canadian Bar Association, the Canadian Institute of

Chartered Accountants, the members of the Tax Litigation Section of the Department of Justice, and the Canadian Tax Foundation. I again had the honour to be asked to attend the 26th Annual Meeting of the Canadian Tax Foundation in November of 1974, and to have the opportunity of discussing the work of the Board there with members of both the legal and accounting professions. In addition, we have continued to have excellent co-operation from the publishers of the various tax services, and at their request we issued a letter, which is included in this report as Appendix "D", asking for suggestions on how we might improve the system of reporting the cases of the Board. As a result of this letter, the general consensus of opinion, at least from those who subscribe to the tax services, was that the Board should continue in the same way as it has done in the past.

Naturally, we continue to have complaints. Some of these have been constructive and, as a result, we hope we have been able in some instances to improve our procedure so that it will be more usefull to taxpayers in the

future. Of course we have received the usual number of critical complaints without any useful suggestions as to how the difficulties complained of might be overcome. This type of complaint usually comes from a disgruntled taxpayer who has had an unfavourable decision from a member and prefers to complain directly to the Chairman or Registrar of the Board rather than carry the appeal further.

It would be remiss of me to complete this report without acknowledging the valuable contribution made by the dedication of the staff and the members to the principles of the Board. Whatever success the Board has achieved has been unquestionably due to their co-operation and dedication as well as to the co-operation of the outside organizations that I have mentioned. I would also be remiss in closing this report without expressing, on behalf of myself and the members of the Board, our sincere thanks and appreciation for your personal support and the support of your Department, which has been extended to us whenever required during the past year.

## APPENDIX "A"

### TAX REVIEW BOARD

#### *SITTINGS – 1974* (September to December)

<i>City</i>	<i>Date</i>
*Quebec	May 27
Montreal	Feb. 18 (2 wks.)
Montreal	April 22 (2 wks.)
Montreal	June 17 (2 wks.)
Toronto	Feb. 11
Toronto	Mar. 4 (2 wks.)
Toronto	April 29 (2 wks.)
Toronto	June 17
*London	Feb. 25
Windsor (London)	Jan. 28
Hamilton (London)	Feb. 18
St. Catharines & Hamilton (London)	June 10
Sault Ste. Marie & Sudbury	Jan. 21
Thunder Bay	Jan. 21
Kingston	Mar. 4
Belleville	Mar. 25
Ottawa	May 21 (2 wks.)
*Winnipeg	May 13
Saskatoon	April 1
Regina	May 21
Edmonton	April 16 (2 wks.)
*Calgary	May 13
Vancouver	Jan. 28 (2 wks.)
Vancouver	Mar. 25 (2 wks.)
Vancouver	June 10 (2 wks.)
Kelowna	June 3
Victoria	June 24

#### JULY – THE ATLANTIC PROVINCES

\*Additional sittings may be arranged if work load dictates.

Special sittings may be arranged as per Rules of Practice and Procedure.

All sittings for Hamilton, Kitchener, London, Windsor and St. Catharines will be held in London (Ontario.)

## APPENDIX "B"

### TAX REVIEW BOARD

#### *SITTINGS – 1974*

(January to June)

<i>City</i>	<i>Date</i>
*Quebec	Dec. 2
Montreal	Sept. 30 (2 wks.)
Montreal	Nov. 4
Montreal	Dec. 9
Rouyn	Dec. 9
Toronto	Sept. 16 (2 wks.)
Toronto	Nov. 4
Toronto	Nov. 25 (2 wks.)
*London	Oct. 28
Windsor (London)	Dec. 9
Hamilton (London)	Sept. 30
Kitchener (London)	Oct. 15
St. Catharines (London)	Oct. 21
Sudbury	Nov. 25
Thunder Bay	Nov. 18
Ottawa	Sept. 23 (2 wks.)
*Winnipeg	Nov. 18
Saskatoon	Oct. 15
Regina	Dec. 9
Edmonton	Oct. 7
Edmonton	Nov. 4
*Calgary	Oct. 21
Calgary	Nov. 25
Vancouver	Sept. 9 (2 wks.)
Vancouver	Nov. 18 (2 wks.)
Vancouver	Dec. 16
Victoria	Sept. 16

\*Additional sittings may be arranged if work load dictates.

Special sittings may be arranged as per rules of practice and procedure.

All sittings for Hamilton, Kitchener, London, Windsor and St. Catharines will be held in London (Ontario).

Special sittings were held in Toronto for unrepresented taxpayers on August 26 and October 15, 1974.

## APPENDIX "C"

### NOTICE TO TAXPAYERS, THEIR COUNSEL OR AGENTS

The Tax Review Board now has a new National Headquarters which occupies the 3rd and 4th Floors of the Kent Professional Building at 381 Kent Street, Ottawa (Postal Code: K1A 0M1).

On the 3rd floor of these quarters is a Courtroom for the hearing of cases arising in the Ottawa Taxation District. In addition, the Board will be pleased to grant special dates for the hearing of any appeals that the parties agree should be heard in Ottawa.

An attempt will be made to ensure that there will be a Board Member available in Ottawa at all times, so that, on consent of the parties, special cases can be heard on notice as short as *two days*, provided reporters are available. This may allow counsel to arrange to present an appeal before the Tax Review Board while attending Ottawa on other business, especially if there is agreement as to the facts.

On consent of the parties, the Board will continue to fix special dates on short notice for cases to be heard in the Board's quarters at Montreal, Toronto, London and Vancouver, as well as at any other location where space is available in courtrooms where the Board normally sits.

Special dates for sittings outside of Ottawa should only be requested where it is clear that the case will take two or more days to complete.

Judge K. A. Flanigan,  
Chairman

## APPENDIX "D"

### Re: Tax Review Board Policy on Publishing Reasons for Judgment.

When the Board was established and began operations on 15 December, 1971 one of the major changes in the operation of the Tax Review Board as compared with the Tax Appeal Board was the insertion of the provision in the Act that written reasons for judgment need not be given in each case but only where the Board decided that it was in the public interest to do so.

The policy of the Board in publishing reasons for judgment in appeals heard was established at that time as follows:

(1) In the light of the vast number of cases reported by the Tax Appeal Board and the Exchequer Court, now the Federal Court of Canada, most of the principles of law governing the pre-1972 Act had been established. Therefore, most of the cases decided would be decided on the basis of their own particular facts. For this reason, it was decided that since the Board would be able to handle and dispose of more appeals under the new system, it would be impossible, or at least impractical, to expect the Tax Services to publish each and every decision rendered by the Board. It must be remembered that notwithstanding these comments every case that comes before the Board ends with reasons for judgment which if not published by the Board may be obtained by either party by ordering same from the court reporter.

(2) It was, therefore, decided after discussion with one or more of the Tax Services that each Member would select cases he felt contained a novel situation or a factual situation which would be of general interest to taxpayers, including the professions directly concerned with tax matters. This would ensure a continuous flow of Tax Review Board decisions to the Tax Services so that the professions and the taxpayers who use these services could determine and evaluate the philosophy of the new Board and its approach to the various types of cases.

(3) This was later changed by adding to the above practice, the reporting of any cases appealed to the Federal Court of Canada so that where decisions of the Board were reversed practitioners or taxpayers could compare the reasons and see why the Board decision had been reversed.

(4) This practice continues to the present time but some complaints have been received that not enough Board decisions are being reported. We have almost completed the pre-1972 cases and will do so, I am certain, within the next year. The 1972 Act will result in new sections being interpreted for the first time and this, of course, will result in more reporting and publishing as time progresses.

Again keeping in mind that it is impossible or impractical to expect the Tax Services to publish all Board decisions, it would be the intention of the Board to continue publishing reasons for judgment as in the past where the sections of the new Act are the same as the sections of the old Act in substance but where the cases present an interesting legal problem. Also, it should be remembered that no Court publishes all its decisions.

The Board would welcome any suggestions concerning improvement in this procedure for publishing reasons for judgment and would welcome submissions from taxpayers or the professions, and would give serious consideration to changing its procedures if a different arrangement were more acceptable to the Tax Services and felt more instructive to the taxpayers in general.

Suggestions may be made in writing to the Board at its headquarters at 381 Kent Street, Ottawa, Ontario, K1A 0M1.

Dated September 20, 1974  
at Ottawa, by Chairman of the Board.

K. A. Flanigan

## ANNEXE «D»

Sujet: Politique de la Commission de révision de l'impôt en ce qui concerne la publication des motifs des jugements.

Lorsque la Commission de révision de l'impôt a été instituée et au début de ses activités, le 15 décembre 1971, l'une des principales modifications relatives à son fonctionnement par lesquelles elle se différenciait de la Commission d'appel de l'impôt, résultait de l'insertion dans la Loi d'une disposition portant qu'il n'était pas nécessaire que les motifs des jugements soient formés par écrit dans chaque cas et qu'ils le seraient uniquement lorsque la Commission déciderait qu'il était dans l'intérêt public de le faire.

La politique de la Commission en ce qui concerne la publication des motifs des jugements relatifs aux appels entendus avait alors été ainsi formulée:

(1) En raison du nombre considérable d'affaires publiées par la Commission d'appel de l'impôt et la Cour de l'Échiquier, devenue la Cour fédérale du Canada, la plupart des principes de droits afférents à la Loi antérieure à 1972 avaient été établis. En conséquence la plupart des affaires jugées seraient décidées en fonction des faits de l'espèce. Pour cette raison, il fut décidé, vu que la Commission serait en mesure d'entendre et de trancher plus d'appels dans le cadre du nouveau système, qu'il serait impossible, ou du moins peu pratique, que les services d'information fiscale publient des décisions qu'elle rendrait. En dépit de ces remarques, on doit se rappeler que pour toute affaire dont la Commission est saisie l'une ou l'autre des parties peut en définitive obtenir les motifs du jugement qui n'est pas publié en en faisant la demande au sténographe.

(2) Il fut donc décidé après discussion avec un ou plusieurs des services d'information fiscale que chacun des membres de la Commission choisirait les affaires qui lui paraîtraient porter sur une situation nouvelle ou sur une situation de faits présentant un intérêt pour la majorité des contribuables, ainsi que les membres des professions directement intéressées dans les questions fiscales. De la sorte, les services d'information fiscale recevraient constamment des décisions de la Commission de révision de l'impôt de sorte que les spécialistes et les contribuables ayant recours à ces services puissent déterminer et apprécier l'esprit de la nouvelle Commission et sa façon d'envisager les divers genres d'affaires.

(3) On apporta plus tard un nouveau changement en ajoutant à la pratique ci-dessus de publier toutes les affaires portées en appel devant la Cour fédérale du Canada de sorte que dans les cas où les décisions de la Commission seraient infirmées, les praticiens ou les contribuables pourraient faire le rapprochement des motifs et déterminer pourquoi la décision de la Commission avait été infirmée.

(4) Cet usage a toujours cours à l'heure actuelle mais nous avons reçu certaines plaintes portant que nous ne faisons pas publier un assez grand nombre de décisions de la Commission. Nous avons presque complété l'examen des affaires antérieures à 1972 et nous y parviendrons, j'en suis certain, d'ici la fin de l'année prochaine. L'application de la Loi de 1972 aura pour résultat que de nouveaux articles seront interprétés pour la première fois et que, bien sûr, le nombre de décisions publiées augmentera graduellement.

D'autre part, compte tenu du fait qu'il est impossible ou peu pratique que les services d'information fiscale publient toutes les décisions de la Commission, celle-ci se propose de continuer à publier les motifs de jugement comme par le passé lorsque les articles de la nouvelle loi sont identiques à ceux de l'ancienne loi en substance mais qu'il s'agit d'affaires qui présentent un problème juridique intéressant. Il ne faut pas oublier aussi qu'aucun tribunal ne publie toutes ses décisions.

La Commission sera heureuse d'accueillir toutes suggestions visant à l'amélioration de sa façon de procéder pour la publication des motifs de jugement et encourage les contribuables et les spécialistes à présenter des observations; elle songera sérieusement à modifier ses méthodes si cela convient mieux aux services d'information fiscale et si nous estimons que cela permettra de mieux instruire les contribuables en général.

On peut présenter des suggestions par écrit au siège social de la Commission à l'adresse suivante: 381, rue Kent, Ottawa (Ontario), K1A 0M1.

Ottawa, le 20 septembre 1974.  
par le président de la Commission.

(Signature) K. A. Flanagan

ANNEXE «C»

AVIS AUX CONTRIBUABLES ET À  
LEURS AVOCATS OU MANDATAIRES

L'administration centrale de la Commission de révision de l'impôt est maintenant située dans de nouveaux locaux qui occupent les troisième et quatrième étages du *Kent Professional Building*, au numéro 381 de la rue Kent, à Ottawa (code postal: K1A 0M1).

Le troisième étage comprend une salle d'audience destinée à l'instruction des affaires qui ont pris naissance dans le district d'impôt d'Ottawa. D'autre part, la Commission fixera volontiers des jours d'audition spéciaux pour les appels que les parties voudraient d'un commun accord faire instruire à Ottawa.

Nous veillerons à ce qu'il y ait toujours, autant que possible, à Ottawa, un membre de la Commission qui soit en mesure d'instruire les affaires spéciales, en cas de consentement des parties, à la suite d'un préavis minimal de *deux jours*, pourvu qu'on puisse obtenir les services de sténographes. Cela pourra permettre aux avocats de faire en sorte de plaider un appel devant la Commission de révision de l'impôt alors qu'ils se trouvent à Ottawa pour d'autres affaires, surtout si les parties sont d'accord sur les faits.

En cas de consentement des parties, la Commission continuera à fixer des jours d'audition spéciaux à bref délai pour les affaires qui doivent être entendues dans ses locaux de Montréal, de Toronto, de London ou de Vancouver, ou à tout autre endroit où les salles d'audience où la Commission siège normalement seront disponibles.

On ne devrait solliciter des jours d'audition spéciaux à l'extérieur d'Ottawa que dans les cas où l'instruction de l'affaire demandera de toute évidence deux jours ou plus.

Le président,  
le Juge K. A. Flanigan

ANNEXE «B»

COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT

LES SÉANCES - 1974

(Septembre à décembre)

<i>Ville</i>	<i>Date</i>
*Québec	2 déc.
Montréal	30 sept.
Montréal	4 nov.
Montréal	9 déc.
Rouyn	9 déc.
Toronto	16 sept.
Toronto	4 nov.
Toronto	25 nov.
*London	28 oct.
Windsor (London)	9 déc.
Hamilton (London)	30 sept.
Kitchener (London)	15 oct.
St. Catharines (London)	21 oct.
Sudbury	25 nov.
Thunder Bay	18 nov.
Ottawa	23 sept.
*Winnipeg	18 nov.
Saskatoon	15 oct.
Regina	9 déc.
Edmonton	7 oct.
Edmonton	4 nov.
*Calgary	21 oct.
Calgary	25 nov.
Vancouver	9 sept.
Vancouver	18 nov.
Vancouver	16 déc.
Victoria	16 sept.

\*Des séances additionnelles peuvent être fixées selon la quantité du

travail.

Les séances spéciales peuvent être fixées selon les règles de pratique et

de procédure.

Toutes les séances qui avaient lieu jusqu'à présent à Hamilton,

Kitchener, London, St. Catharines et Windsor se tiendront

dorénavant à London (Ontario).

Il y eut des séances spéciales à Toronto, le 26 août et le 15 octobre

1974, pour les contribuables qui n'étaient pas représentés.

## COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT

LES SÉANCES - 1974

(janvier à juin)

<i>Ville</i>	<i>Date</i>
*Québec	27 mai
Montréal	18 fév. (2 sem.)
Montréal	22 avril (2 sem.)
Montréal	17 juin (2 sem.)
Toronto	11 fév.
Toronto	4 mars (2 sem.)
Toronto	29 avril (2 sem.)
Toronto	17 juin
*London	25 fév.
Windsor (London)	28 janv.
Hamilton (London)	18 fév.
St. Catharines & Hamilton (London)	10 juin
Sault Ste. Marie & Sudbury	21 janv.
Thunder Bay	21 janv.
Kingston	4 mars
Belleville	25 mars
Ottawa	21 mai (2 sem.)
*Winnipeg	13 mai
Saskatoon	1er avril
Regina	21 mai
Edmonton	16 avril (2 sem.)
*Calgary	13 mai
Vancouver	28 janv. (2 sem.)
Vancouver	25 mars (2 sem.)
Vancouver	10 juin (2 sem.)
Kelowna	3 juin
Victoria	24 juin

## JUILLET - LES PROVINCES DE L'ATLANTIQUE

\*Des séances additionnelles peuvent être fixées selon la quantité de travail.

Les séances spéciales peuvent être fixées selon les Règles de pratique et de procédure.

Toutes les séances qui avaient lieu jusqu'à présent à Hamilton, Kitchener, London, St. Catharines, et Windsor se tiendront dorénavant à London (Ontario).

ont parues dans divers journaux et périodiques. J'ai la

conviction que la Commission joue un rôle utile.

Nous avons bénéficié de la participation constante et active de la Commission dans divers journaux et périodiques. J'ai la conviction que la Commission joue un rôle utile.

Bien sûr, nous recevons encore des plaintes. Certaines des critiques formulées étaient constructives et nous espérons avoir réussi en conséquence, dans certain cas, à améliorer notre manière de procéder de façon qu'elle soit plus profitable aux contribuables à l'avenir. Par contre, nous avons eu notre lot habituel de critiques ne comportant pas de suggestions utiles sur la façon de résoudre les difficultés invoquées. Ce genre de plainte émane généralement d'un contribuable mécontent d'une décision défavorable qu'un membre aura rendu dans son cas, qui préfère se plaindre directement au président ou au registraire de la Commission plutôt que porter l'affaire en appel.

Je m'en voudrais de terminer ce rapport sans remercier le personnel et les membres de la Commission de l'apport précieux qu'ils ont fourni grâce à leur fidélité à ses principes. Il est indiscutable que les résultats fructueux qu'a pu atteindre la Commission sont dus à leur coopération et à leur dévouement ainsi qu'à la participation des autres organisations dont j'ai fait mention. Je m'en voudrais également de ne pas exprimer en terminant mes sincères remerciements et ma gratitude ainsi que ceux des membres de la Commission pour votre concours et celui de votre Ministère dont nous avons bénéficié chaque fois que nous en avions besoin l'année dernière.

ces données sont mises à la disposition des membres de la Commission qui n'auraient pas eux-mêmes le temps d'examiner et de s'assimiler tous les textes publiés.

En outre, par suite de ses états de service à titre de comptable agréé affecté au ministère du Revenu national et, ultérieurement, à titre de sous-registraire de la Commission d'appel de l'impôt et de la Commission de révision de l'impôt, après avoir été avocat aux Pays-Bas, M. Perrin peut rédiger, à titre d'observateur indépendant, une analyse constructive des divers documents portés à sa connaissance.

D'autre part, la Section des projets spéciaux rédige ses propres études sur les divers articles de la nouvelle loi. De la sorte, les membres de la Commission peuvent considérer les bulletins d'interprétation du ministère du Revenu et les articles rédigés par des gens qui représentent principalement les contribuables, à la lumière des appréciations formulées, par cette section autonome de la Commission, en vue d'aider les membres de celle-ci à assimiler les diverses conclusions auxquelles ont abouti les auteurs et de leur faciliter la tâche de porter un jugement sur celles-ci et de former leur propre opinion sur le bien-fondé de toute affaire considérée. Il importe de souligner que la Section des projets spéciaux ne s'intéresse pas tant aux affaires en instance qu'à l'esprit de la législation fiscale et à son interprétation, vu sous un angle général, et elle ne s'attend pas à avoir une influence directe sur le jugement d'un membre de la Commission dans une affaire en instance ni à contribuer directement à la formulation des motifs de son jugement. Cela ne signifie pas, cependant, que les membres n'ont pas toute liberté de demander à la Section des données complètes au sujet d'un problème précis auquel il leur arriverait de faire face dans le cadre d'une affaire en instance. Jusqu'ici nous trouvons ce nouveau service complètement fort utile et je pense qu'il facilitera considérablement à l'avenir la tâche ardue qu'imposera à nos membres l'interprétation de la nouvelle Loi.

## CONCLUSION

J'estime que l'activité de la Commission continue de donner des résultats concrets et je trouve encourageantes les analyses relatives aux affaires jugées par la Commission qui

des pensions et la Commission canadienne des transports ont profité de cet avantage.

## BUDGET

Le ministère de la Justice règle les questions budgétaires touchant la Commission après avoir discuté avec nous de nos besoins pour l'année financière à venir du gouvernement. Je crois pouvoir dire avec une certaine certitude que celui de 1974-1975 ne sera que légèrement plus élevé que celui de l'année précédente (1973-1974). L'augmentation sera principalement imputable à l'acquisition, au cours de l'année financière 1974-1975, de meubles et de matériel destinés au siège national de la Commission et d'éléments d'ameublement supplémentaire pour nos nouveaux locaux de Montréal, mais nous ne prévoyons pas que nos besoins budgétaires changeront sensiblement en ce qui concerne le fonctionnement même des services «judiciaires» de la Commission (mises à part les hausses normales de traitement du personnel).

## AVENIR DE LA COMMISSION

L'année dernière, la Commission eut à connaître pour la première fois des litiges relatifs à des cotisations établies en vertu des dispositions fiscales révisées de 1972 qu'on appelle maintenant, dans le langage des fonctionnaires des services fiscaux, la «nouvelle loi». Toutefois, il semble que la bataille relative à l'interprétation et à l'application de la «nouvelle loi» ne soit pas encore véritablement engagée. Je m'attends à ce que d'ici peu un plus grand nombre d'affaires de plus en plus difficiles seront soumises à cette Commission.

Les actes de ses membres détermineront si la Commission exercera une influence sur l'interprétation juridique de la «nouvelle loi» ou si elle deviendra une espèce «d'anti-chambre» où les parties auraient la faculté de polir l'image qu'elles projettent sur le plan juridique avant de présenter leurs lettres de créance à ceux qui sembleraient les véritables maîtres de la situation, non pas nécessairement parce qu'ils occupent au sein de la magistrature un rang plus élevé que celui des membres de cette Commission mais parce qu'ils auraient mieux que cette Commission faire autorité auprès de ceux qui ont pour fonction de mettre en oeuvre, d'interpréter et d'appliquer le droit fiscal canadien. Dans la vie courante, l'autorité se fonde sur la supériorité morale, non sur la puissance: dans le domaine judiciaire, elle s'appuie sur les connaissances juridiques, une justice sans faille et une intégrité totale, jointes à une compréhension charitable des rapports humains. Selon moi, on devrait donner à ce que je viens de dire la signification suivante: même si un tribunal supérieur infirme une décision de cette

## DIVISION DES PROJETS SPÉCIAUX

La Commission reconnaît qu'il importe d'indiquer clairement aux plaideurs, et aux contribuables notamment, pourquoi la Commission a tranché un litige ainsi qu'elle l'a fait et la raison précise de sa décision. Du fait qu'ils ont lu et entendu citer un grand nombre de décisions rendues en matière fiscale, les membres de la Commission succombent parfois aux désirs de trop faire en peu de temps. La tâche la plus difficile, et de beaucoup, de celui qui rend une décision est celle d'en exposer les motifs de façon complète et simple. C'est aussi la plus importante, car elle a pour objet de dépouiller le procès de tout voile de «mystère», et de faire du droit, même fiscal, un agent vital de notre conscience sociale. Le sentiment de pouvoir contribuer à ce résultat constitue une source de satisfaction exceptionnelle chez ceux qui ont pour mission d'administrer la justice.

Au cours de l'année la Commission a créé une Division des projets spéciaux qui n'a véritablement commencé ses activités qu'en septembre 1974. La Section des projets spéciaux, bien qu'autorisée à s'adjoindre trois autres personnes, a fonctionné jusqu'ici par les soins de son chef suppléant, M. S. R. Perrin, C.A., et de Mlle Mary Allen qui était auparavant secrétaire du président et qui a une connaissance étendue des affaires d'impôt sur le revenu en raison de ses états de services auprès de cette Commission et de la Commission d'appel de l'impôt.

Cette section a pour mission essentielle de lire les nombreuses analyses des divers articles de la nouvelle loi présentées dans les bulletins d'interprétation des services de l'impôt du ministère du Revenu, ainsi que les décisions préliminaires qui en émanent, et en outre les nombreux articles rédigés par les avocats et les comptables au sujet des divers articles de la nouvelle loi. Après la lecture de ces textes, on en établit un résumé et une analyse critique et

Année culmi-	Nombre total	d'affaires	1972	2844	nombre d'affaires
nante pour le	1965	1124	2493	121.7%	
Année culmi-	1974				

# RÈGLES DE PRATIQUE ET DE PROCÉDURE

Comme le soulignait le rapport de l'année dernière, les Règles de pratique et de procédure de la Commission de révision de l'impôt adoptées en application de l'article 11 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt* ont été approuvées par le gouverneur en conseil le 4 septembre 1973. Depuis lors nous efforçons de mettre à la disposition des contribuables, chaque fois que l'occasion se présente, des exemplaires de ces Règles très simples et très succinctes.

Nous espérons toujours qu'il nous sera possible d'en faire assurer la distribution par le ministère des Postes mais nous n'y sommes pas encore parvenus. Néanmoins, nous apportons habituellement une large provision d'exemplaires desdites Règles à chaque audience et nous les laissons à un endroit bien en vue pour que les personnes qui se trouvent dans la salle d'audience puissent en prendre connaissance, celles-ci ayant toute liberté d'en emporter autant d'exemplaires qu'elles le désirent à leur départ. Nous nous sommes également faits une règle d'en expédier des exemplaires à quiconque en fait la demande et en général nous avons fait tout en notre pouvoir pour qu'on sache qu'ils étaient à la disposition du public.

Comme nous l'avons souligné l'année dernière, les Règles sont de simples lignes directrices, et *quand des particuliers comparaisissent devant la Commission sans être représentés par un procureur*, il est impossible que leur demande soit rejetée du seul fait qu'ils ne se sont pas conformés à ces Règles. Tout contribuable bénéficiera de la pleine possibilité de présenter sa cause à fond même si, au sens strict, il ne s'est pas conformé aux Règles de pratique.

Celles-ci ont été formulées et adoptées dans un double but: d'abord, pour remplacer les Règles de la Commission d'appel de l'impôt que la Commission a jugé nécessaire d'appliquer jusqu'à ce qu'un nouveau groupe de Règles soit approuvé par le gouverneur en conseil; ensuite, pour venir en aide aux parties représentées par un procureur qui voudraient un plein exposé des faits et l'observation aussi exacte que possible d'un groupe de Règles afin que la décision de la Commission soit finale et qu'aucun appel ne soit interjeté du seul fait que l'une des parties aurait été prise au dépourvu à l'audition de l'appel.

Au mois de mars 1974, la Commission s'est installée dans son nouveau siège social, au 381 de la rue Kent, à Ottawa, déménagement qui était à l'état de projet lorsque j'en ai fait mention dans le rapport annuel de 1973. Nous bénéficions dans ces nouveaux locaux d'installations suffisantes pour l'avenir prévisible en plus de disposer d'une salle d'audience qui nous permet d'expédier les affaires d'impôt émanant du district d'Ottawa beaucoup plus promptement qu'auparavant. En conséquence, la Commission a établi une règle non officielle, au sujet de laquelle elle a publié à l'intention des avocats l'avis figurant à l'annexe «C» du présent rapport, portant qu'elle est disposée à tenir des audiences à Ottawa pour l'instruction d'appels provenant de tout autre district d'impôt du Canada, moyennant un préavis de deux jours, pourvu qu'on puisse trouver un sténographe pour assurer le compte rendu de ces séances spéciales. Nous avons entendu à Ottawa, par exemple, deux affaires ayant pris naissance à Halifax, et nous avons obtenu la coopération de sténographes du Sénat qui ont accepté à bref délai d'assurer les services sténographiques. L'acquisition de ces installations nous a permis de tenir sept ou huit semaines d'audience entre mai et décembre 1974 pour juger à Ottawa un grand nombre d'affaires qui étaient en attente depuis un certain temps mais que la Commission n'avait pu instruire à cause de l'insuffisance de ses installations.

En outre nous avons à Ottawa, comme nous le faisons la ou nous avons d'autres installations permanentes, mis les salles d'audience à la disposition des autres tribunaux lorsque nous n'en avions pas besoin; la Commission d'appel

## ADMINISTRATION CENTRALE

recours qui lui sont ouverts de ce fait.

Au moins en Ontario, l'existence de la Commission et les que le simple contribuable connaît de plus en plus, du ne s'étaient pas faits représenter. Il y a donc lieu de croire pour expédier les appels interjetés par des contribuables qui ont organisé deux semaines d'audience spéciale à Toronto la Commission, je souligne qu'en août et octobre 1974 il a juridique commencent à connaître l'existence et le rôle de ou ne peuvent pas retenir les services d'un conseiller aux dépens.

Il m'arrive de me demander si l'on connaît l'existence et Commission n'a dans aucun cas le pouvoir de condamner exorbitants ou non, puisque, comme vous le savez, la peuvent s'adresser sans crainte d'être condamnés à des frais, valent qu'il existe un tribunal comme le nôtre auquel ils acceptable mais qui pourraient interjeter appel s'ils sa- une cotisation d'impôt établie à leur égard ne leur paraît pas hésitent peut-être à se lancer dans un procès onéreux quand le rôle de la Commission chez bien des contribuables qui

moment du dépôt de ce rapport au Parlement, il devrait avoir été statué sur tous les appels entendus en 1974. La pratique de la Commission consistant à fixer des jours d'audition spéciaux pour les affaires qui demandent beaucoup de temps a toujours la faveur des procureurs et mandataires des appelants et des représentants du ministère de la Justice et du ministère du Revenu national (impôt), et je traiterai de ce point plus à fond dans le cadre de mon exposé sur notre administration centrale.

## CENTRALISATION

Nous avons continué de faire siéger les membres, par roulement systématique, aux divers endroits du pays, de façon qu'aucun d'eux ne juge les affaires à un endroit donné plus souvent qu'il n'est nécessaire. J'ai l'habitude d'organiser les séances de façon à réduire au minimum la durée de la présence de chaque membre dans une région donnée au cours d'une année et d'affecter chaque membre à divers endroits du pays durant l'année. Cette pratique, autant que j'ai pu m'en assurer au moyen de discussions avec des éléments représentatifs des professions en cause et gens qui comparaissent devant la Commission, et continue certainement à justifier la décision de centraliser le tribunal plutôt que de le fractionner en unités régionales de sorte qu'une région donnée aurait un même membre sur les bras jusqu'à ce que son mandat vienne à expiration, à l'âge de 70 ans.

## STATISTIQUES

Je me plains depuis deux ans de l'inexactitude des statistiques publiées au sujet des affaires portées devant la Commission. Cette année, les services n'ont pas publié de chiffres, jusqu'ici; aussi m'apparaît-il nécessaire de donner certains renseignements.

Durant l'année civile 1974, la Commission a reçu 1,071 appels et 151 requêtes ou demandes présentées en vertu des articles 167 et 174 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Il s'agit d'une augmentation de 11.5 p. 100 pour les appels et d'environ 40 p. 100 pour les requêtes.

En outre, durant l'année civile 1974, 542 affaires dont la Commission était saisie ont atteint le stade de l'audition comparativement à 432 en 1973, soit une augmentation de 25 p. 100. La Commission a statué de la sorte sur 900 appels. Le contribuable a bénéficié d'un redressement quelconque dans 48 p. 100 de ses cas. D'autre part nous ne savons pas combien d'autres affaires ont pu être réglées à un autre stade, celui de l'avis d'opposition par exemple, à la suite de décisions de la Commission. Outre les 900 causes

sur lesquelles il a été statué, 160 affaires ont pris fin à la suite d'un désistement ou d'un consentement à jugement déposé par les parties, ou par suite d'annulation, ce qui porte à 1,060 le total des appels résolus en 1974. Il faut reconnaître, néanmoins, qu'à mesure que les affaires découlant de la Loi de 1972 parviendront au stade de l'instruction, le rendement diminuera non seulement à cause de la complexité de la «nouvelle loi» mais aussi par suite de l'absence de jurisprudence.

De ce fait, le nombre d'appels entendus diminuera probablement mais je ne prévois pas qu'il s'écoule plus de temps entre l'instruction et la décision. Je n'envisage pas de retour à la situation antérieure où la décision n'intervenait que plusieurs mois et même des années après l'instruction. Vous savez, Monsieur le Ministre, qu'il y a place pour deux autres membres à la Commission et nous sommes en mesure de les loger à l'administration centrale. Le moment est peut-être venu de songer sérieusement à pourvoir à ces vacances.

Tout indique que le volume du travail restera au moins constant et cinq membres peuvent difficilement s'occuper de toutes les affaires dans un pays aussi vaste que le Canada. Je ne voudrais pas que nous connaissions de retard grave par suite d'un afflux de causes découlant de ce qu'on appelle la «nouvelle loi».

Il y a peut-être lieu, lorsqu'on compare le volume du travail de la Commission et celui de l'organisme qui fut son prédécesseur, de tenir compte des différences fondamentales qui distinguent le mandat de cette Commission de celui que donnait à l'ancienne Commission d'appel de l'impôt la *Loi de l'impôt sur le revenu*, chapitre 148, S.R.C. 1952.

Le tableau ci-dessous met en regard deux périodes de cinq ans et par conséquent, il y a dans la seconde chevauchement des travaux des deux Commissions. Les chiffres ne tiennent pas compte de l'accroissement du volume du travail résultant de la juridiction supplémentaire relative aux demandes de prolongation de délai et à la décision de points de droit. Ce tableau n'indique pas non plus l'impact que pourront avoir à l'avenir les dispositions de la réforme fiscale.

Augmentation	Moyennes annuelles		Nombre d'appels interjetés	Appels jugés	Années-hommes (membres de la Commission)
	1970-1974	1965-1969			
	1055.8	594.8	72.9%	544.0	5.8
	891.6		63.0%		5.3

1974 (annexe «B»); ces annexes font partie intégrante du présent rapport. Il a été établi que cette pratique répondait aux désirs des contribuables et de leurs représentants. En outre, on a continué de donner une large diffusion aux nouvelles Règles de la Commission, publiées en 1973, en mettant des exemplaires à la disposition de toutes les parties intéressées, à chaque séance, tout contribuable pouvant également en obtenir un exemplaire sur demande. Dans le cadre de la ligne de conduite exposée dans le rapport de l'année dernière, nous sommes maintenant arrivés au point où nous avons jugé presque toutes les affaires découlant de la *Loi de l'impôt sur le revenu* antérieure à 1972, et je prévois que nous aurons fini de juger d'ici la fin de l'année toutes celles de ces affaires dans lesquelles l'appelant est prêt et disposé à procéder. Nous avons encore pour ligne de conduite d'inscrire les appels pour audition, même ceux qui n'ont été interjetés que depuis peu, quand les parties ou l'une d'elle expriment le vœu que l'affaire soit jugée aussi rapidement que possible. Même si les Règles stipulent qu'il doit s'écouler un délai minimal de soixante jours entre la date du dépôt et celle de la fixation de la date de l'audition, ce délai peut, comme je l'ai dit, être abrégé du consentement des deux parties; il est arrivé en fait l'année dernière qu'à la suite de ce genre de coopération entre l'appelant et le Ministère une affaire a été entendue moins de deux semaines après la date du dépôt de l'avis d'appel.

## CAUSES EN SOUFFRANCE

Dans mon premier rapport et celui de l'année dernière, j'ai indiqué que j'avais pour principal objectif le jugement des affaires en souffrance dans les dix-huit mois du début des opérations de la nouvelle Commission, et l'année dernière je vous ai signalé dans mon rapport que ces affaires avaient été jugées, en dépit de l'introduction de plus de 1,000 nouveaux appels et nouvelles demandes. Il y a lieu d'apporter une précision à cet égard: de l'avis de la Commission, si une affaire donnée peut être entendue dans les six mois de la date de son introduction et si des audiences sont tenues plus d'une fois par année dans le district où l'appel a été interjeté, il s'agit d'une affaire courante et non d'un appel en souffrance. Il est d'usage, chez les membres de la Commission, de rendre aussitôt que possible après la clôture d'une audition les décisions dont le prononcé a alors été remis et dans la plupart des cas tout jugement ainsi reporté a été rendu lorsque le membre qui en est chargé entreprend les séances suivantes. Mes collègues m'informent qu'il restait à prononcer, au total, à la fin de 1974, 17 jugements reportés concernant des affaires instruites en 1974, dont certaines n'avaient été entendues qu'en décembre. Toutefois, d'ici au

services d'information fiscale que, même si la Commission n'est plus tenue de motiver chacune de ses décisions *par écrit*, les motifs sont donnés *verbalement* lorsqu'ils ne le sont pas par écrit, et l'une ou l'autre des parties peut en obtenir la transcription du sténographe de la même manière que ces transcriptions peuvent être obtenues dans une Cour de justice. En outre, il n'est pas sans intérêt de noter qu'en 1974, environ 20 p. 100 de nos affaires ont été publiées par les divers services d'information fiscale. Ceci veut dire non pas que les décisions n'ont été motivées par écrit que dans cette proportion mais simplement qu'il s'agissait des affaires jugées d'un intérêt suffisant, pour les spécialistes, le Ministère et ceux qui se servent des divers recueils de jurisprudence fiscale, pour justifier leur publication. Il s'y trouvait des décisions rendues verbalement à l'audience et des décisions dont le prononcé avait été remis et qui ont été motivées par écrit. Comme il est dit plus haut, les affaires choisies pour publication étaient considérées par les membres qui les avaient rendues comme les plus susceptibles de venir en aide au public et aux fonctionnaires du ministère du Revenu national.

Comme je l'ai déjà signalé, depuis le début la Commission exerce seule la responsabilité de son fonctionnement complet pour l'audition des appels interjetés devant elle, sans intervention d'aucun ministère. Seul, le ministère de la Justice intervient et assiste la Commission en matière administrative.

En vertu de la loi qui l'a instituée, la Commission doit être composée d'au moins trois et d'au plus sept membres. La composition n'en a pas changé depuis l'année dernière, et les membres actuellement en fonctions sont ceux dont les noms suivent:

Président: le Juge Keith A. Flanigan

Président adjoint: l'honorable Louis-Joseph Lucien Cardin, C.P., C.R., B.A., LL. B.

Membres: MM. Roland St-Onge, C.R., B.A., B. Phil., LL. L.

Alfred John Frost, F.C.A., *Barrister-at-Law*

Alexander W. Prociuk, C.R., B.A., LL. B.

## SEANCES ET AUTRES ACTIVITES DE LA COMMISSION AU COURS DE L'ANNEE 1974

En 1974, la Commission a continué à notifier les dates et lieux des auditions quelques mois d'avance, à faire imprimer ces listes d'audiences sur des cartes, à les mettre à la disposition de tous les appelants dans l'ensemble du pays et à les faire publier par les divers services d'information fiscale. On trouvera ci-joint la liste des séances prévues pour les mois de janvier à juillet 1974 (annexe «A») et le calendrier des séances pour les mois d'août à décembre

# Quatrième rapport annuel de la Commission de révision de l'impôt

La Commission de révision de l'impôt présente ici son quatrième rapport annuel conformément à l'article 17 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, qui stipule que la Commission communiquera au ministre de la Justice, dans les trois mois suivant la fin de chaque année, un état relatif aux activités de la Commission durant l'année écoulée. Pour les appels, les activités de la Commission sont régies en fonction de l'année civile; le présent rapport porte donc sur l'année civile 1974.

La Commission fonctionne à présent depuis trois années complètes; il est très difficile de ne pas se répéter lorsqu'on fait rapport sur les activités d'un organisme comme celui-ci, à cause de son caractère même. S'agissant d'une commission qui fonctionne en réalité comme un tribunal, on ne peut éviter bien des répétitions une fois qu'elle a commencé ses travaux. Néanmoins, depuis le dernier rapport des élections ont eu lieu, et il se peut que certains députés n'aient jamais lu nos rapports auparavant. Aussi, la répétition de certains éléments des deux premiers rapports est-elle non seulement excusable, mais justifiée. Je résumerai donc les remarques préliminaires que j'ai faites dans les deuxième et troisième rapports en disant que cette commission, organisme permanent institué le 15 décembre 1971 par la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, a pour fonctions d'entendre et de juger les appels portant sur des questions qui découlent de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, du Régime de pensions du Canada, de la *Loi de l'impôt sur les biens transférés par décès* et de toute autre loi du Parlement du Canada aux termes de laquelle on peut interjeter appel auprès de la Commission. Bien que la *Loi de l'impôt sur les biens transférés par décès* ait été abrogée en 1971, nous entendons encore des affaires introduites avant son abrogation.

La Commission de révision de l'impôt a remplacé la Commission d'appel de l'impôt en vertu d'une loi qui, en plus de modifier le nom de la Commission, apportait

plusieurs changements fondamentaux à son mode de fonctionnement. La Commission fonctionne à la manière d'une cour civile sans jury, c'est-à-dire que tous les appels interjetés devant elle à l'encontre de cotisations du ministre du Revenu national sont entendus par le membre de la Commission que le président désigne à cette fin, et que ce membre doit siéger seul. Le principal changement apporté par rapport à l'ancienne Commission d'appel de l'impôt, c'est que les membres de la Commission actuelle ne sont plus nommés pour un nombre d'années déterminé; nommés par le gouverneur en conseil, ils restent en fonctions tant qu'ils en sont dignes. Ils peuvent être révoqués uniquement pour un motif valable, par le gouverneur en conseil, sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes. Sinon, ils cessent d'occuper leur poste à l'âge de soixante-dix ans. Selon les dispositions de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, la Commission n'est pas liée par des règles techniques de présentation de la preuve, et elle n'est pas tenue de publier les motifs de sa décision pour chaque appel entendu par elle. En pratique, la Commission publie celles de ses décisions qu'elle juge d'intérêt public et utiles non seulement au public en général, mais aussi aux intéressés du secteur gouvernemental.

Le troisième changement — et peut-être le plus important — en ce qui a trait au contribuable, c'est que, le 15 décembre 1971, la charge de représenter la Commission nationale au ministre de la Justice, de sorte que la Commission est maintenant soumise au même régime que la Cour suprême du Canada et la Cour fédérale du Canada, avec droit de faire appel au besoin aux connaissances techniques des fonctionnaires de votre ministère en ce qui a trait à la dotation en personnel et à l'administration générale.

Je voudrais signaler de nouveau, puisqu'on se plaint à l'occasion que les affaires ne sont pas toutes publiées par les



---

1974

Commission de révision de l'impôt  
de la  
Quatrième rapport annuel

---





QUATRIEME RAPPORT ANNUEL  
COMMISSION DE REVISION DE L'IMPOT  
1974





CAI J 90

-A56

**FIFTH ANNUAL REPORT  
TAX REVIEW BOARD 1975**





---

Fifth Annual Report  
of the  
Tax Review Board

1975

---



Tax Review Board  
Office of the Chairman



Commission de révision de l'impôt  
Bureau du président

Ottawa, Ontario  
K1A 0M1

March 31, 1976.

The Honourable R. Basford, P.C., B.A., LL.B., M.P.,  
Minister of Justice and Attorney General  
of Canada,  
OTTAWA, Canada.

Dear Mr. Minister:

Pursuant to section 17 of the *Tax Review Board Act*, 19 Eliz. II, chapter 11, I hereby report to you the activities of the Tax Review Board for the calendar year ended December 31, 1975.

Yours respectfully,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Lucien Cardin', written in a cursive style.

Lucien Cardin



# Tax Review Board

## Fifth Annual Report

The Fifth Annual Report of the Tax Review Board, covering the Board's activities for the 1975 calendar year, (its fourth full year of operation), is submitted in accordance with section 7 of the *Tax Review Board Act*.

My predecessor, Judge Keith A. Flanigan, appointed in December of 1971 as the first Chairman of the Tax Review Board, was in office for most of the 1975 calendar year. In presenting his annual reports for the years 1971, 1972, 1973 and 1974, the then Chairman explained in detail the purpose for which the new Board was created, its objectives, its constitution, its terms of reference, its authority, its procedures, and indeed its policies, so that I do not feel it necessary to repeat at length in this report the historical background of the present Board's composition, statutory authority and responsibilities which, of course, continued to underlie the Board's activities during the 1975 calendar year.

It was with great regret that the members of the Tax Review Board learned of their Chairman's decision to resign from the Board and to return to the Bench as a Judge of the County Court for the Regional Municipality of Ottawa-Carleton as of November 1, 1975.

In accepting his appointment as Chairman of the Tax Review Board in December of 1971, Judge Flanigan was faced with formidable challenges. The number of income tax appeals filed with its predecessor, the Tax Appeal Board, had been continuously increasing from year to year, and the procedures and the rules governing the activities of that Board were somewhat cumbersome and did not permit the members to deal with the increased number of appeals as expeditiously as the circumstances required. As a result, the backlog of outstanding appeals filed with the then Board was growing to unacceptable proportions, and measures had to be taken to reverse the trend by setting up the present Tax Review Board under a more stream-lined system of procedure.

Chairman Flanigan's challenge, of course, was not simply to reduce the backlog of over 1500 appeals awaiting hearing. It meant organizing the sittings of the Board in such a manner as to permit easy, and relatively quick, access to the Board by an increasing number of interested taxpayers, and seeing to it that the appeals were heard and decided within a reasonable period of time, as well as concentrating on hearing and disposing of the accumulated appeals until all the appeals before the Board were on a more or less current basis. This the new Board succeeded in doing. By the end of 1975, except for certain exceptional cases, appeals were being heard and disposed of within six to eight months after the date of filing. Since the procedural delays involved in the hearing of tax appeals in the manner prescribed by the Board's Rules of Practice and Procedure take up some three months' time, I am satisfied that the Board is now generally hearing appeals on a current basis.

The most important, and indeed the most difficult, aspect of Judge Flanigan's challenge, other than to expedite the hearing of appeals, was to maintain the quality of the decisions rendered by the members of the Board. Prior to the setting up of the Tax Review Board, the decisions of the Tax Appeal Board members were rendered some time after the appeals had been heard and after the member had had an opportunity to review the transcript of evidence and the exhibits. The written reasons for judgment, which by statute were required for every decision rendered by the Tax Appeal Board, were therefore carefully prepared, with the aid of textbooks on tax law, accounting, jurisprudence, etc., in the serenity of the member's own office.

Under the *Tax Review Board Act*, the policy of the Chairman was to encourage the members to render their decisions from the bench at the conclusion of each case, or at least at or before the end of the current sittings of the Board at which the appeal was heard. Most members of the

Board succeeded in rendering decisions from the bench in most of the appeals before them, reserving judgment only in those cases which presented a particularly difficult legal problem.

I think it is to the former Chairman's everlasting credit that he succeeded in introducing a radical change in the Board's method of disposing of the appeals without in fact diminishing the quality of its decisions. I believe that the taxpayers, the practitioners, and the officials of the Department of National Revenue truly appreciated Judge Flanigan's efforts, as indeed have the members of the Board, in achieving his unquestionable success in making of the Tax Review Board, a more accessible, more flexible, and more expeditious tribunal than its predecessor without sacrificing to any extent the soundness and the depth of the decisions rendered by its members.

In view of this Board's past achievements, I am very conscious of my responsibilities in succeeding Judge Flanigan as Chairman of the Tax Review Board, and I certainly propose to do all I can to ensure that the Board will continue to meet the very high standard set by my predecessor.

However, it would be most misleading, and indeed unfair, if, from what I have already said, it was felt that the very commendable change in the Board's method of disposing of more appeals and rendering more decisions from the bench was accomplished without great effort on the part of the members and without posing serious problems of a very practical nature.

The number of sittings of the Tax Review Board was, from its inception, considerably increased in comparison to the sittings held by the Tax Appeal Board, and each member presided over more sittings per year across Canada, many of which were of two weeks' duration. From January 1972 to December 1975 the Tax Review Board held 253 sittings. (See Schedule A).

Taking into account that during the first half of 1972 the Board was comprised of only Judge Flanigan as Chairman, Mr. Roland St-Onge and Mr. A.J. Frost, and that Mr. A.W. Prociuk and myself, though appointed to the Board in April 1972, did not commence hearing appeals until the autumn of that year, it will be agreed, I believe, that the Board accomplished a very commendable amount of work in 1972. The number of sittings held by the Board in 1972 was 67. In 1970, its last full year of operation, the Tax Appeal Board, with five members, held 45 sittings. (See Schedule B).

The comparison between the activities of the two Boards is not made in any critical sense, but rather to emphasize the very substantial difference between the Tax Appeal Board and the Tax Review Board in their respective approaches to the procedure of hearing and disposing of tax appeals.

The Tax Review Board would not, in my view, be able to operate as it now does without having at its disposal the impressively numerous volumes of jurisprudence on all aspects of income tax law which the Tax Appeal Board, as the first income tax board in Canada, has managed to produce since its creation in 1949, thereby making a very important and most useful contribution in the matter of interpreting the Canadian *Income Tax Act* and establishing the basic principles of our own tax law. I am happy to add, to the tribute already paid by my predecessor to the members of the Tax Appeal Board, my own sincere appreciation for their outstanding work.

The Tax Appeal Board as conceived in 1949, and as its subsequent operations show, successfully met the challenges of that period. Only time and social and economic developments, involving changing business and accounting practices with their accompanying tax problems, necessitated the transition from the Tax Appeal Board to the Tax Review Board, and, of course, such changes and adjustments will forever be advisable and inevitable.

However, radical changes in any organization are usually accompanied by minor problems of adjustment. The Tax Review Board is no exception and, after three years of operation, certain problems have arisen in the administration of the Board on which I believe it would be appropriate and useful to comment.

I have been concerned for some time, although I have never received a complaint from any of the members, about the effect that the Board's heavy schedule could have on the members' health. It is, of course, usually pleasant to travel, unless it becomes a steady diet, when it can become physically very tiring. The number of Board sittings, averaging between 13 to 15 per member per year, requires a very considerable amount of travel on the part of the members and registrars. I doubt if any other body in the Public Service has as great a travelling record as the Tax Review Board.

Furthermore, desirable as it may be, rendering decisions from the bench in tax cases is not always easily done. Members must spend much more time in preparing cases before the hearing. Being unable to rely on transcripts of evidence in rendering judgments, members must take extensive notes during the hearing of an appeal. After listening to evidence and argument all day, unless the decision can be rendered "séance tenante", (which in many cases is not possible—and indeed at times not advisable), the member must examine the evidence, the argument and the jurisprudence, arrive at his decision, and prepare his reasons for judgment in each case, in the evening, at dawn or on week-ends, because of the pressure he is under to succeed in meeting the required deadline by rendering his decision from the bench during the current sittings. Even though the member may not be obligated by statute to give written reasons in each case, it is inconceivable, in my view, that a

member of the Board should render any judgment without preparing and delivering some reason for his decision, whether oral or written.

I think it only proper that full recognition be given here to all five members of the Tax Review Board, all of whom, as a dedicated and active team, have readily complied with a very demanding work schedule since 1972. As a result, not only have they succeeded in reducing the backlog of appeals to manageable proportions, but they have also played an important part in making the Tax Review Board an efficient and expeditious tax tribunal.

In my opinion, however, there is unmistakable evidence that the greatly increased work load and the more exacting nature of the activities of the Board has inflicted more than normal stress and strain on the five members of the Board who, during the 1975 calendar year, each heard and disposed of an average of 80 appeals, not including the hearing of applications for extensions of time, for the production of various documents or of motions on various procedural matters. I believe statistics will show that the disposition by the Board of so many appeals on income tax matters, which is not the easiest field of law, is well above the average achieved by members of any other Canadian court or board in the period of one year.

I considered it necessary to include these remarks in my report for no other reason than to add weight to my suggestion that the present, as well as the foreseeable, work load of this Board is rather strenuous for five members to handle. To continue the present work load for any extended period of time would, in my view, inevitably affect the members' efficiency, or health, or both.

I strongly feel that, on the basis of the number of tax appeals presently being filed with the Board, and in view of the volume of pending litigation in respect of the 1972 *Income Tax Act*, the composition of the Board should not be less than its statutory complement of seven members if the creation of another backlog of appeals is to be avoided.

## PRESENT COMPOSITION OF THE BOARD

Fortunately, soon after I succeeded Judge Flanigan as Chairman of the Tax Review Board in December 1975, I was happy, and indeed very much relieved, to learn of the proposed appointment of two new members to the Board, Mr. Guy Tremblay of Quebec City and Mr. Delmer Taylor of Ottawa.

For 1976, therefore, the Board's membership will be composed of:

Chairman: Louis-Joseph Lucien Cardin, P.C., Q.C., B.A., LL.B.

## Members:

Roland St-Onge, Q.C., B.A., B.Phil., LL.L.

Alfred John Frost, F.C.A., Barrister-at-Law

Alexander W. Prociuk, Q.C., B.A., LL.B.

Delmer E. Taylor, B.A., C.A.

Guy Tremblay, LL.L., C.G.A.

Mr. Guy Tremblay studied law at the University of Ottawa, and was admitted to the Bar in June, 1958. He obtained his degree in Industrial Science and is a member of the General Accountants Association. Mr. Tremblay has an excellent background in tax law as legal adviser to the Deputy Minister of the Revenue Department of the Province of Quebec. In 1964, he was appointed as adviser and researcher in the Bélanger Royal Commission on Tax Law in Quebec and, subsequently, was made Regional Director of Tax Litigation for the provincial Department of Revenue in Quebec. Prior to his appointment to the Tax Review Board, Mr. Tremblay, while carrying on an active practice in law in Quebec City, was associate professor of Canadian Tax Law at the Faculty of Law of Laval University.

Mr. Delmer E. Taylor received his degree as a Chartered Accountant in 1950 and established his own accountant's practice with offices and working partnerships throughout the Niagara Peninsula. Mr. Taylor also majored in economics and sociology, and has taken courses in Public Administration, Business, and Commerce. His accounting experience led him into the field of government auditing and financing and into business activities dealing with interrelationships between Canada and the United States. During his career to date, Mr. Taylor has served as one of the five Canadian directors appointed to the Buffalo-Fort Erie Peace Bridge Authority, and also as one of three full-time directors of the Canadian Section of the St. Lawrence Seaway Authority until 1971, at which time he was appointed Chairman of the National Harbours Board, a Crown Corporation reporting to the Parliament of Canada through the Minister of Transport.

The knowledge and experience of the newly appointed members in various fields of professional and business activity is a most useful asset, and the Board is indeed happy to welcome them as part of the Tax Review Board team.

## SITTINGS OF THE BOARD

The addition of Mr. Taylor and Mr. Tremblay to the Board will facilitate the Board's policy of not having the same member sit too frequently in any given city in which tax appeals are heard on a regular basis. The reason for attempting to rotate the members so that each member

may preside in turn in all areas across Canada where the Board holds sittings is obvious and, I believe, amply justified. However, the strict rotation of the members of a five-member Board was always somewhat difficult and was made even more complicated after a regrettable incident which occurred in Montreal in 1975.

All the appeals heard in Quebec City and Sherbrooke, and a very large number of the appeals heard in Montreal, are pleaded in French or involve French-speaking witnesses. Since only two of the members of the Board for 1975 were fluent in both French and English, an attempt was made to introduce simultaneous translation in the Board's court room in Montreal so that unilingual English-speaking members of the Board would be able to conduct hearings in that city. The experience proved to be extremely costly, technically unsatisfactory, and psychologically disastrous, and adverse publicity appeared in the press. Simultaneous translation was therefore abandoned, and the appeals in the Province of Quebec were thereafter heard only by the two francophone members of the Board, thereby causing an unbalanced rotation of members throughout the country as a whole.

With Mr. Tremblay's appointment, any hearings in the Province of Quebec which require a thorough understanding of the French language will now be shared by three members instead of two. In Montreal, particularly, a serious attempt is being made to group together in one sittings any appeals that are to be pleaded exclusively in English for hearing by anglophone members, so that all members of the Board will have an opportunity of presiding at hearings in Montreal, where the appeals are often very interesting and at times quite complicated. In this way it is earnestly hoped that a more equitable rotation of the Board's members in taxation districts across Canada can be achieved. I am also very happy to report that Messrs. Prociuk and Taylor have eagerly undertaken courses in French, and Messrs. St-Onge and Tremblay are sharing a tutor in order to perfect their ability to speak English.

#### DURATION OF SITTINGS

The length of a normal sittings of a member of the Tax Review Board has been two weeks each month. In 1975, however, not only was the Board seized with very many motions to adjourn appeals after a sittings was in progress, but it was also faced with requests to have appeals that were to have been heard at the beginning of the sittings set down for hearing during the second week. If for valid reasons the requests were granted, this meant that the sitting member of the Board would have a far-from-full schedule of hearings for the first week but would be extremely busy during the second week. In my view, this

led to a costly waste of valuable time. In order to avoid such occurrences, the sittings have now been arranged so that each member conducts hearings of one week's duration every third week. The number of appeals placed on the roll for a particular sittings is sufficiently large to ensure that the member can count on a full week's work. He can, if the circumstances require it, sit one or two days in the following week so as to complete the hearing of an appeal commenced in the previous week or to begin hearing any specific appeal with which the parties have indicated that they are anxious to proceed without further delay. I appreciate that this policy may at times cause some inconvenience to the parties, but I feel certain that, with the co-operation and goodwill of all concerned, suitable arrangements can be made so that appeals which are particularly pressing will be heard expeditiously and to the satisfaction of the parties.

Although the Board has not as yet been seized with some of the more difficult cases that can arise out of the 1972 *Income Tax Act*, I am informed that there are very many complicated cases pending in the different regional areas, involving the more difficult sections of the new Act, which will no doubt result in appeals to the Board in 1976 or 1977.

Since the interpretation of many sections of the new Act is without any judicial precedent or prior jurisprudence, I feel it necessary to hold regular monthly meetings of the members of the Board so that the legal problems arising out of the more complicated sections of the new Act can be studied and discussed with a view to arriving at a consensus by the members of the Board as to the meaning of the more nebulous provisions of the Act. In my view, such meetings should also be very useful in permitting each member of the Board to bring up for discussion any unusual legal, accounting, or procedural problems encountered during a sittings. They would also provide a forum for discussion of various general areas of tax law which have not as yet been clearly circumscribed by the courts, and which occasionally lead to confusion and, at times, even to anomalies. Notwithstanding what I have just said, it must be clearly understood that the authority and the responsibility for rendering a decision in each appeal rests solely and exclusively on the member who presided at the hearing, and it goes without saying that no decision in any appeal will be rendered collectively by the Board. Subsection 9(3) of the *Tax Review Board Act* is quite clear, and I expect, of course, that each member, individually, shall hear, determine and dispose of all income tax appeals that come before him. However, I also believe just as strongly that regular study of, and discussions and reflection on, the *Income Tax Act* and related matters by the members of the Board, can and will be translated into a more efficient and progressive interpretation and application of the amended *Income Tax Act*.

## ADJOURNMENTS

The Board has in the past made a truly sincere effort to accommodate the parties with regard to the dates on which appeals are to be heard by the Board, and will, of course, continue to do so in the future. However, particularly in the past several months, I am forced to regard with a great deal of concern the number of requests for adjournments that are made after appeals have been set down for hearing, and after the Board has already assigned a member to hear them and after all the necessary arrangements have been made to hold a sittings in a particular area. I can readily appreciate that circumstances may arise when a party, for valid reasons, cannot proceed with his or her appeal, in which case a request for an adjournment can be justified. However, it seems to me that adjournments of cases should be the exception and not the rule; and, as I see it, the reverse is beginning to be the case. Some appeals have been adjourned as many as eight times. Other instances have occurred when, after notices of hearing in respect of 20 to 25 appeals have been served in a particular area and the presiding member is on the bench ready to hear the appeals, he has been left, after all consents to judgment, withdrawals and adjournments have been registered, with so few appeals actually remaining to be heard that he no longer could see any justification for holding the sittings. In other instances because of the large number of adjournments requested in cases for which notices of hearing had been sent out and for which the date for hearing the appeals had been set, the number of appeals remaining was so small that the sittings was simply cancelled from Ottawa. However, by then it was too late for the Board to arrange a sittings in another area for the same dates because appellants there would not have sufficient prior notice of the change of plan.

Since an appeal is a taxpayer's expressed desire to challenge the Minister's tax assessment, it is reasonable, I believe, for the Board to presume that the taxpayer is anxious to have his appeal heard as soon as possible. Only on very rare occasions does the Crown ask for the adjournment of an appeal. Although I am sure there must be a reason other than that counsel for the appellants are too busy, I cannot understand why the Board is faced with so many requests for adjournments on behalf of the appellants and I propose to make more stringent enquiries as to the validity of the reasons and to try to come up with some practical solutions to the problem.

In the interim, I feel that an immediate step is necessary to halt the "adjournment trend" among appellants, and I believe that, in order to avoid the creation of a new backlog of appeals, it is not unreasonable, under the circumstances, to enforce rigidly the practice that no appeal will be adjourned for a third time without exceptionally valid and well-documented reasons being presented to the Board, whether the application is made in person or by letter.

Interested parties will be advised that in future there will be a strict application of the Board's policy in dealing with motions to adjourn.

## REASONS FOR JUDGMENT

Subsection 10 (3) of the *Tax Review Board Act* stipulates that reasons for decisions need not be given in writing except where it is in the public interest to do so. The policy of the Board in that respect has required written reasons for decisions in three circumstances:

- (1) When a decision has been reserved and written reasons are obviously required;
- (2) Where an appeal contains an interesting legal issue and the member has considered it in the public interest to have his reasons published; and
- (3) When a decision of the Board has been appealed to the Federal Court and oral reasons only were given when judgment was rendered from the bench.

This practice is in keeping with the Board's general policy of expediting the disposition of appeals. In some of the appeals, of course, the basic facts are uncomplicated, and the law and the authorities are exceedingly familiar to the members of the Board, the practising tax lawyers, and counsel for the Minister of National Revenue, and add nothing new to an interminable list of jurisprudence on the particular point in issue. The decisions and the reasons for judgment in such cases are usually given orally from the bench without publishing, or even issuing, written reasons.

However, the absence of written reasons permitted by the *Tax Review Board Act*, and made necessary by the number of decisions which have to be rendered by the Board, has created some problems and caused considerable embarrassment to the Board.

If, perchance, an appellant, who is naturally very interested in the outcome of his appeal, has not really understood the reasons for a decision that may have been given orally, and very often quite rapidly, by the presiding member, and desires to read a copy of the reasons which motivated that decision, he must purchase them, at some considerable cost, from the court reporter. Respondent's counsel must, of course, do likewise if he wishes to take written reasons for judgment to his client, the Minister of National Revenue.

In my opinion, the reasons whereby a decision is reached are as important to the taxpayer as the decision itself, and since the Tax Review Board was created to be "the taxpayer's court", and a sort of buffer between the individual citizen and the formidable authority and administrative power wielded by the state, it seems to me to be an integral part of the taxpayer's day in court that he should understand exactly why his assessment was confirmed, vacated or varied.

Another source of confusion and embarrassment to the Board in not having written reasons for judgment in all appeals occurs when one party to an appeal has obtained from the court reporter a transcript of the reasons for judgment in the appeal of another taxpayer and has cited it before the Board or Courts, thus taking the opposition by surprise. Although unpublished reasons are not binding on members or judges in rendering decisions, the Board has on several occasions been at a loss to know how to deal with requests from tax publishing houses for copies of reasons so cited, and the Board, not having a written copy of the oral reasons given in a particular case, has been unable to supply them.

These incidents, as well as the fact that reasons for judgment in decisions which have been appealed have not always been available to the Federal Court, are a source of constant and very considerable concern to me, and much thought has been given to finding a practical solution. The root of the problem is, at the present time, the large number of appeals to be decided by the members at a sittings and the fact that the frequent sittings of the Board do not give the members sufficient time to prepare, draft, edit, and produce "instant" reasons for each decision they render in a form that would be suitable for publication.

As a partial solution to the problem, (although it may not solve all the public relations problems I have described), I believe that it is essential for the Board to have, for its own use at least, a complete record, not only of the decisions but of the reasons given therefor, in all appeals heard by the Board, and that these reasons be readily accessible by means of a cross-file index.

I am not now advocating a return to the procedure followed by the Tax Appeal Board whereby very few decisions were rendered from the bench and whereby most decisions and reasons were based on the complete transcript of evidence and/or argument taken at every hearing. What I am proposing is, that for purposes of the Board's record, all decisions rendered by the members, either from the bench or after having been reserved, be accompanied by written reasons.

Reasons that are given orally from the bench will be tape-recorded by the Assistant Deputy Registrar, brought back to the presiding member's office, and typed out. Thus, a rough copy, only, of the transcribed reasons will remain in the Board's records.

In my opinion, this procedure is now necessary and will become more so in the months ahead. It will not unduly delay the disposition of appeals, it will not involve additional expense, and it will not entail an unwarranted amount of additional work for the members, but it *will* enable the Board to have a more complete record, and better access to and control of the detailed reasons for its decisions as well as of the decisions themselves.

## INTERNAL ORGANIZATION OF THE BOARD

Although it may not be customary to deal, in an Annual Report, with the internal organization of the Board, I believe that, as a result of the experience acquired by the Tax Review Board since 1972, and particularly in view of the more difficult role the Board will have to play in respect of the 1972 amended *Income Tax Act*, some indication should be given here as to how the Board proposes to meet its new challenge.

The former Chairman was greatly concerned with the administrative and operational functions of the Board's support staff. As a result of a very careful and detailed study of the Board's present internal organization, it was decided that employees of the Board, other than the members, their secretaries and Assistant Deputy Registrars, would all fall into one of three divisions, viz., the Registry, the Administrative Support Services, and the Special Projects Section.

All work directly related to appeals will be physically consolidated into one area under a Clerk of Process, and a line of authority and responsibility for that section clearly defined.

The Administrative Support Services Section will act exclusively as a necessary liaison between the Board and the Department of Justice, and it will keep only those records which are considered by the Board as essential on a "need to know" basis, leaving the main responsibility for the Board's administration, as required, to the Department of Justice.

The third division of the Board is the Special Projects Section, which, as reported in his 1974 Annual Report, was considered by Judge Flanagan as a very important and necessary link in binding the ensemble of the Board's activities and operations into a meaningful, useful and progressive income tax tribunal. I fully share the former Chairman's point of view, particularly with respect to the expected flood of appeals dealing with the 1972 *Income Tax Act* that will shortly be filed with the Board.

Numerous papers and articles have been written by special committees of different Bar Associations, and of the Canadian Institute of Chartered Accountants, as well as by known Canadian tax authorities, and the one thing about which they are unanimous is the complexity of certain sections of the new Act and the difficulty that seems to exist in their interpretation and application. If one of the main purposes of establishing the Board in 1971 was to reduce the backlog of appeals awaiting final disposal, that goal has now been largely reached. If the Board is to continue to render a useful service to both the taxpayer and the Department of National Revenue by adjudicating tax litigation between them as equitably and as expeditiously as possible, then it is, in my view, essential that the Board

have at its disposal the facilities for necessary research into, and study of, among other things, the unclear sections of the new Act, as well as into the evolving accounting methods proposed by accountants in the application of other complex sections of the new Act. The Board, in my view, cannot reasonably be expected to hear appeals on a current basis and render meaningful decisions which might make some small but useful contribution toward the interpretation and application of a very complex Act, without adequate facilities for research and study of both tax law and accounting practices.

In my opinion, the relatively stable principles of Canadian tax law, backed by a voluminous amount of jurisprudence will always remain invaluable, but recent rapid, and indeed radical, changes in the country's economic, social and business activities will continue in the future, and will be reflected in comparable changes in tax law and accounting methods, and it is incumbent upon the Board to keep pace with this progress if it is to continue to make a useful contribution in the field of income tax litigation.

In setting up the Special Projects Section as a distinct division of the Tax Review Board, I am proposing that a present member of the Board's staff, Mr. S.R. Perrin, a chartered accountant, who is also a graduate lawyer who practised law in Holland for fifteen years, and who, since February 1959, has been continuously and actively involved in Canadian tax law as Income Tax Assessor, Field Assessor and Appeals Assessor with the Department of National Revenue as well as Deputy Registrar of the Tax Appeal Board, be now made Director of the Special Projects Section.

Mr. Perrin's competence in accounting as well as in tax law, his record of service, his wide experience in research in both these fields, and his knowledge of all the operations of the Tax Review Board, make him, in my opinion, exceptionally well qualified to set up a support body that will meet the present and future research requirements of the Tax Review Board.

In organizing the Special Projects Section into an adequate and effective support unit, I am counting heavily on the competence and knowledge of Miss Mary Allen, who since 1949 has held responsible positions in both the Tax Appeal Board and the Tax Review Board. She has always shown well-above-average interest and dedication to her work, and has constantly provided invaluable services to both Boards as a result of serious study of, and research into, tax law and procedures. Because of this, and because of her great familiarity with the decisions of the Board and the jurisprudence of higher courts in tax matters, her contribution and co-operation in helping set up a useful and practical Special Projects Section is, in my view, indispensable.

Although both Mr. Perrin and Miss Allen have in the past been doing extremely useful work for the Tax Review Board along somewhat similar lines, their individual efforts were unrelated to and unco-ordinated with those of the other. The purpose of making the Special Projects Section into a distinct division is to consolidate these activities by means of clear and precise terms of reference setting out their duties and responsibilities, which will consist principally in the co-ordination and correlation of information vital to the members of the Board in dealing with appeals under the new Act.

The principal responsibilities of the Special Projects Section are to research into the purport, meaning and effect of Government Bills proposing changes in tax law; to study and follow changes in accounting methods; to keep abreast of all new tax decisions and principles enunciated by the higher courts; to advise members of decisions rendered by the Board that have been reversed by higher courts; and to report to the members of the Board on the above on a regular basis. The Special Projects Section will also be responsible for noting all decisions rendered by members of the Board, summarizing and recording the accompanying reasons, and cross-filing them in the Board's records for quick reference. It will also compile the necessary statistics of the Board's judicial operations from information provided by the Registry. Another important function of the Special Projects Section will be to build up, maintain and operate an adequate library on tax law and related subjects, as well as to make certain that all necessary law reports and tax and accounting publications are available and kept up-to-date.

Experience has proven that it is necessary to check all decisions and reasons for typographical errors before they are sent to the publishers. It also has proven to be necessary to edit translations of decisions and reasons from French to English and *vice versa* and, for that purpose, a competent bilingual person will form part of the Special Projects team. All matters coming within the general scope of the above will be dealt with by the Special Projects Section under the direct supervision of the Chairman.

I feel that the division of the Board into these three distinct sections, as well as providing a more efficient control of the Board's internal operations, is necessary for the expeditious disposition of appeals, and will eliminate to a greater extent the possibility of typographical or factual errors in judgments or reasons for judgment issued by the Board.

## BOARD ACCOMMODATIONS

During 1975, two important changes were made in the location of the Board's court accommodations. The Board

felt it was necessary to leave its accommodations in the Cadillac Building at 150 St. Lawrence Boulevard in Montreal, Quebec. After considering several sites, an office building and hotel complex situated at 505 Sherbrooke Street East, Montreal, was chosen. With the assistance of officials of the Department of Justice and architects and officials of the Department of Public Works, a court room, a retiring room, and counsel rooms comparable to the Board's court accommodations in other cities were rented and furnished in the office building section of the complex. In June 1975, the Board was able to hold its first sittings in its new Montreal quarters.

In the autumn of 1975, officials of the Department of Public Works informed the Board that the owners of the Bank of Canada Building in which the Board's court accommodations were located at 900 West Hastings Street in Vancouver would not renew the lease for more than one year beyond the expiry date of June 1st, 1976. In the circumstances, it was decided that, if suitable accommodations could be found which could be made ready for occupation by June 1976, the Board would not renew the lease for the West Hastings Street accommodations.

I was informed at the time that the Immigration Appeal Board had rented offices in Vancouver, in the Bentall Towers on Burrard Street, which contained two court rooms. The peak load of appeals before the Immigration Appeal Board having then been heard, the second court room was no longer as essential to that Board. Chairman Janet V. Scott of the Immigration Appeal Board confirmed that, if their second court room was adequate to meet the Tax Review Board's needs, she would not object to making arrangements to release that part of the Immigration Appeal Board's accommodation in Vancouver to us. The Immigration Appeal Board court room proved to be adequate except for a few rather minor changes which can be made at relatively low cost. Final arrangements with the Immigration Appeal Board were made through officials of both the Department of Justice and Public Works, and the project is presently under way. It is estimated that, by June 1976, these changes will be completed in order to provide the Tax Review Board with its own accommodations in Vancouver, which will consist of the court room, judges' chambers and the Registrars' office. The waiting room and the counsel chambers will be shared with the Immigration Appeal Board.

I wish here to express to the Chairman of the Immigration Appeal Board my deep appreciation of the whole-hearted co-operation and support which she and her officials have extended in order to bring about what I believe to have been a very practical and economical arrangement for both the Immigration Appeal Board and the Tax Review Board.

During the two and one-half years the Board has occupied its quarters at 381 Kent Street in Ottawa, it has

become apparent that certain working facilities which had been conceived and provided for the Assistant Deputy Registrars in the original plans proved to be unsuccessful from a practical point of view. At present, the Board has four Assistant Deputy Registrars and, should the Board reach its full complement of seven members, a fifth Assistant Deputy Registrar might then be required. The Assistant Deputy Registrars all share a common office of the "open-concept" type, which, in my opinion, is, because of the nature of their work, a most unsuitable arrangement. In keeping with the Board's plans of centralizing in one section of the building all personnel employed in the Registry, it is proposed to make a sufficient amount of space available for the creation of five small individual offices, which can be accomplished at a very minor cost by judicious use of partitions to divide the area. If the Assistant Deputy Registrars are to function efficiently, they must be given some privacy in which to do their work. A request to the Department of Justice to that effect has been made, and it is my sincere hope that the plans will be carried out during the summer months of 1976.

## ESTIMATES

The Board does not foresee any necessity for a substantial increase in its budget for the 1976-1977 fiscal year. In view of Judge Flanigan's resignation from the Board, the appointment of Messrs. Taylor and Tremblay will result in only one additional secretarial salary. No unusual increase in the Board's present support staff or the present work load as a result of the appointments is anticipated at this time. The expenses expected to be incurred relative to the Board's new accommodations in Vancouver and the necessary minor changes in the Board's headquarters at 381 Kent Street can be met within the level of the Board's normal budget.

## CONCLUSION

I cannot help but feel that the Tax Review Board's first challenges have been successfully met due to the able administration of the former Chairman, Judge Flanigan, and because of his assiduous work and that of the members of the Board since 1972. However, the Board, in my view, is now entering upon a new phase of its existence, in which its challenges and responsibilities will be somewhat different.

Arriving at equitable and practical solutions to problems posed by the new *Income Tax Act* is not important only to those who are directly involved in tax litigation. Such solutions are, in my view, also of very great concern to

taxpayers in every phase of our social structure, not only because they reflect the continuously growing complexity of our social and economic activities, but also because they will have an increasingly direct bearing on the lives of all Canadians.

Of course, hearing tax appeals on a current basis will continue to be one of the Board's objectives, but its principal new challenge will undoubtedly be the rendering of reasoned decisions that will be as equitable and accurate as possible, in adjudicating tax litigation involving the 1972 *Income Tax Act*. Notwithstanding the research, study and effort that the members of the Board and its staff are prepared to undertake in meeting this formidable challenge, it cannot, in my view, be successfully met without the continued co-operation, concerted effort, and sympathetic understanding of the Canadian Bar Association, the Canadian Institute of Chartered Accountants, the Tax Litigation Section of the Department of Justice, and the Canadian Tax Foundation, as well as of the individual practitioners who appear before the Board on behalf of the taxpayers. May I state here my appreciation for their invaluable co-operation to date and express the hope that the Board will long continue to merit their support.

The Board, of course, could not operate without the dedicated and loyal support of every member of the Tax Review Board staff. I fully appreciate, as indeed did the former Chairman, most of the difficulties and problems which they had to overcome in carrying out their respective assignments. In expressing to them the deep and sincere gratitude of all members of the Board, may I state here that very considerable effort has been made, in which some success has been achieved, to resolve at least some of the major administrative difficulties which affected them and which made it difficult for them at times to maintain their morale at the desired level.

In the past several months particularly, I have been impressed with the co-operation shown and the help given by members of your Department, which will permit the Board to resolve some long-standing and serious administrative problems. To you, Sir, and through you, may I extend my sincere thanks and appreciation for the valuable support which you and the members of your Department have extended to the members of the Tax Review Board and its staff during the past year.

## SCHEDULE A

### TAX APPEAL BOARD

Number of legal actions launched by taxpayers

1967	664
1968	730
1969	543
1970	860
1971 (to Dec. 14)	1,350
Total	4,147
Average	829.4

### TAX REVIEW BOARD

Number of legal actions launched by taxpayers

1971 (from Dec. 15 to 31)	58
1972	1,010
1973	1,056
1974	1,223
1975	1,033
Total	4,380
Average (for slightly over 4 years)	1,095.0

# SCHEDULE B

## TAX REVIEW BOARD (JANUARY 1, 1975 TO DECEMBER 31, 1975)

Number of Appeals filed		833
Number of Applications for extension of time filed		190
Number of Appeals on file dormant pending a decision from a higher tribunal		
Hutterites	394	
Film Ventures	185	
I.G.P. Ltd.	62	641
Active Appeals		1,016
Total Appeals		1,657
Appeals		
(a) Heard by the Board	394	
(b) Withdrawals by parties	124	
(c) Consents to Judgment filed by parties	260	
Total Disposition		778
With regard to Appeals heard, the decisions were:		
(1) Allowed	135 or 34.3%	
(2) Allowed in part	58 or 14.8%	
(3) Dismissed	187 or 47.4%	
(4) Reserved	14 or 3.5%	
Total		394
Applications for Extension of Time		
(a) Granted as Minister did not oppose		123
(b) Heard by Board		
(1) Allowed	38 or 77.8%	
(2) Allowed in part (For one of the years)	2 or 4.1%	
(3) Dismissed	9 or 18.1%	
Total		49
Section 174		
Heard and adjudicated upon		20

# ANNEXE A

## COMMISSION D'APPEL DE L'IMPÔT

Nombre d'instances introduites par les contribuables

1967	664
1968	730
1969	543
1970	860
1971 (au 14 déc.)	1350
Total	4,147
Moyenne	829.4

## COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT

Nombre d'instances introduites par les contribuables

1971 (du 15 au 31 déc.)	58
1972	1,010
1973	1,056
1974	1,223
1975	1,033
Total	4,380
Moyenne	1,095
(pour un peu plus de 4 ans)	

té jusqu'ici et de formuler l'espoir que la Commission continuera encore longtemps de mériter leur appui. Il est entendu, d'autre part, que la Commission de révision de l'impôt ne pourrait fonctionner sans le soutien loyal et empressé de chacun des membres de son personnel. Je me rends pleinement compte, tout comme l'ancien Président, de la plupart des difficultés et problèmes qu'il leur aura fallu surmonter pour accomplir leurs tâches respectives. En leur exprimant la profonde et sincère gratitude de tous les membres de la Commission, qu'il me soit permis de dire qu'on a fait des efforts très considérables, avec quelque succès, pour résoudre au moins certaines des difficultés administratives importantes qui les trap-

paient et en raison desquelles il était parfois difficile pour eux de maintenir leur moral au niveau désiré. Je suis touché de la coopération dont ont fait preuve et de l'aide que nous ont fournie les gens de votre Ministère, depuis plusieurs mois en particulier: grâce à eux nous pourrions résoudre certains problèmes administratifs graves qui nous affligent de longue date. Veuillez donc accepter, Monsieur le Ministre, pour vous-même et pour les gens de votre Ministère, mes sincères remerciements et l'assurance de ma gratitude pour l'appui inestimable que vous avez apporté aux membres de la Commission de révision de l'impôt et à son personnel durant l'année écoulée.

Mlle Janet V. Scott, a confirmé qu'elle n'aurait pas d'objection, si la seconde salle d'audience répondait aux besoins de la Commission de révision de l'impôt, à prendre des dispositions pour que cette partie des locaux de la Commission d'appel de l'immigration nous soit cédée. Cette salle d'audience s'est révélée adéquate mis à part quelques changements mineurs qui peuvent y être apportés à peu de frais. Les dispositions finales ont été prises avec la Commission d'appel de l'immigration par l'entremise des fonctionnaires du ministère de la Justice et du ministère des Travaux publics et les travaux sont présentement en cours. On estime que ces modifications seront terminées en juin 1976: la Commission de révision de l'impôt aura donc à Vancouver ses propres locaux, qui comprendront la salle d'audience, les bureaux des juges et le bureau des registraires. La salle d'attente et les salles destinées aux avocats seront partagées avec la Commission d'appel de l'immigration.

Qu'on me permette d'exprimer ici à la présidente de la Commission d'appel de l'immigration ma profonde gratitude de pour la coopération et l'appui emprestés que ses fonctionnaires et elle nous ont offerts lorsqu'il s'est agi de réaliser ce que je crois être un arrangement très pratique et économique, et pour la Commission d'appel de l'immigration, et pour la Commission de révision de l'impôt.

Au cours des deux années et demie où la Commission a occupé ses quartiers du 381, rue Kent, à Ottawa, il est devenu manifeste que certains des aménagements qui avaient été conçus et réservés pour les sous-registraires adjoints dans les plans originaux n'étaient pas très heureux au point de vue pratique. A l'heure actuelle, la Commission a quatre sous-registraires adjoints et il se pourrait qu'un cinquième soit nécessaire, si la Commission atteint son effectif complet de sept membres. Les sous-registraires adjoints partagent un même bureau du type « ouvert », ce qui constitue, à mon avis, un arrangement qui convient fort peu au genre de travail qu'ils font. Conformément aux plans de la Commission qui veut réunir tous les employés du Greffe dans un même secteur de l'immeuble, il est projeté de réserver une superficie suffisante pour l'aménagement de cinq petits bureaux individuels, ce qui peut être réalisé à un prix minime si l'on fait un usage judicieux des cloisons pour diviser ce secteur. Les sous-registraires adjoints ne peuvent s'acquitter efficacement de leur tâche que s'ils bénéficient d'une certaine intimité dans leur travail. Nous avons donc présenté une demande à cet effet au ministère de la Justice, et j'ai bon espoir que les plans seront mis à exécution au cours de l'été 1976.

## PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

La Commission ne prévoit pas qu'il soit nécessaire d'augmenter sensiblement son budget pour l'année financière-

## CONCLUSION

1976-1977. Du fait que le juge Flanagan a démissionné de la Commission, la nomination de MM. Taylor et Tremblay n'imposera que le paiement du traitement d'une secrétaire additionnelle. Nous ne prévoyons pas pour l'instant que ces nominations entraînent une augmentation exceptionnelle de l'effectif actuel du personnel de soutien de la Commission ou de la charge de travail. Il pourra être subvenu aux frais envisagés pour les nouvelles installations de la Commission à Vancouver et les modifications mineures qu'il sera nécessaire d'apporter au siège de la Commission, au 381 de la rue Kent, sans relever le budget normal de la Commission.

La découverte de solutions équitables et pratiques aux problèmes que pose la nouvelle *Loi de l'impôt sur le revenu* n'est pas importante pour les seules personnes directement en cause dans les litiges d'ordre fiscal: ces solutions, selon moi, intéressent aussi au plus haut point les contribuables de tous les échelons de l'édifice social, non seulement parce qu'elles reflètent la complexité sans cesse croissante de nos activités sociales et économiques, mais en outre parce qu'elles auront, de plus en plus, des conséquences directes sur l'existence de tous les Canadiens.

Naturellement, l'auditon sans retard des appels en matière fiscale restera l'un des objectifs de la Commission; néanmoins, le principal nouveau défi qui s'offrira à elle sera certainement de rendre des décisions motivées qui seront aussi équitables et exactes que possible lorsqu'il s'agira de statuer sur les litiges fiscaux découlant de la *Loi de l'impôt sur le revenu* de 1972. Malgré les recherches, les études et les efforts que les membres de la Commission et le personnel de celle-ci sont prêts à faire pour relever ce défi, qui est de taille, cette tâche ne peut être menée à bien, selon moi, sans la coopération constante, les efforts conjugués et la compréhension bienveillante de l'Association du Barreau canadien, de l'Institut canadien des comptables agréés, de la Section du contentieux des affaires fiscales du ministère de la Justice, et de l'Association canadienne d'études fiscales, ainsi que de chacun des praticiens qui comparaitront pour les contribuables devant la Commission. Qu'il me soit permis d'exprimer ici ma gratitude pour la coopération inestimable qu'ils ont appor-

aux besoins présents et futurs de la Commission de révision de l'impôt au chapitre de la recherche.

Pour organiser la Section des projets spéciaux de façon qu'elle devienne une unité de soutien adéquate et efficace, je compte énormément sur la compétence et les connaissances de Mlle Mary Allen, qui, à partir de 1949, a occupé des postes qui comportent des responsabilités à la fois à la Commission d'appel de l'impôt et à la Commission de révision de l'impôt. Elle a toujours apporté à son travail un intérêt et une ardeur nettement supérieurs à la moyenne et elle n'a cessé de rendre des services inestimables à l'une et l'autre Commission par son étude sérieuse du droit et des procédures fiscales et ses recherches dans ce domaine. Pour cette raison, et parce qu'elle est bien au courant des décisions de la Commission et de la jurisprudence en matière fiscale des tribunaux supérieurs, son apport et sa collaboration à l'édification d'une section des projets spéciaux utile et pratique me paraît indispensable.

Si M. Perrin et Mlle Allen ont l'un et l'autre accompli un travail du même ordre extrêmement utile pour la Commission de révision de l'impôt, il n'y avait pas de relation ni de coordination entre leurs efforts respectifs. La décision de faire de la Section des projets spéciaux une division distincte a pour but de consolider ces activités au moyen de l'attribution claire et précise des fonctions et responsabilités, qui consisteront principalement dans la coordination et la mise en corrélation des renseignements dont les membres de la Commission ont un besoin vital pour aborder les appels découlant de la nouvelle Loi.

La Section des projets spéciaux a pour principales fonctions d'étudier la teneur, le sens et l'effet de projets de loi proposant des changements dans le droit fiscal; d'étudier et de suivre l'évolution des méthodes comptables; de se tenir au courant, dans le domaine fiscal, de toutes les nouvelles décisions et nouveaux principes énoncés par les tribunaux supérieurs; d'informer les membres des décisions des tribunaux supérieurs qui infirment des décisions rendues par la Commission; et de faire rapport aux membres de la Commission sur les sujets ci-dessus, de façon régulière. La Section des projets spéciaux sera également chargée de prendre note de toutes les décisions rendues par les membres de la Commission, d'en résumer et consigner les motifs, et d'en effectuer le classement «croisé», pour référence rapide, dans les archives de la Commission. Elle complètera également la statistique nécessaire sur les opérations judiciaires de la Commission à partir des renseignements fournis par le Greffe. Une autre fonction importante de cette Section consistera à édifier et tenir une bibliothèque suffisante touchant le droit fiscal et les sujets connexes et à s'assurer que tous les recueils de jurisprudence et publications en matière d'impôt et de comptabilité sont disponibles et tenus à jour.

L'expérience a démontré qu'il était nécessaire de vérifier toutes les décisions et tous les exposés de motifs avant de

## INSTALLATIONS DE LA COMMISSION

En 1975, deux importants changements ont été effectués en ce qui concerne l'emplacement des installations de cour de la Commission. Cette dernière a jugé nécessaire de quitter ses locaux de l'immeuble Cadillac, au 150 du boulevard Saint-Laurent, à Montréal (Québec). Après avoir considéré divers emplacements, on a choisi un complexe administratif et hôtelier situé au 505 de la rue Sherbrooke-Est à Montréal. Avec l'aide des fonctionnaires du ministère de la Justice et des architectes et fonctionnaires du ministère des Travaux publics nous avons loué dans la section des bureaux du complexe et meublé une salle d'audience, une salle de repos et des salles destinées aux avocats, qui se comparent aux installations de cour que la Commission possède dans d'autres villes. En juin 1975, la Commission était en mesure de tenir ses premières séances dans ses nouveaux quartiers de Montréal.

À l'automne 1975, les fonctionnaires du ministère des Travaux publics ont informé la Commission que les propriétés de l'immeuble de la Banque du Canada, qui logeait, à Vancouver, au 900 ouest, rue Hastings, les installations de cour de la Commission, ne renouveleraient pas le bail pour plus d'une année à son expiration, le 1<sup>er</sup> juin 1976. Dans ces conditions, il a été décidé que la Commission ne renouvelerait pas le bail des locaux de la rue Hastings-Ouest si elle pouvait trouver des locaux convenables qu'elle pût occuper dès juin 1976.

On m'a informé à l'époque que la Commission d'appel de l'immigration avait loué dans le Bentall Towers, sur la rue Burrard, à Vancouver, des locaux comprenant deux salles d'audience. La Commission d'appel avait déjà entendu la grande majorité des appels dont elle était saisie, elle n'avait plus un besoin essentiel de la seconde salle d'audience. La présidente de la Commission d'appel de l'immigration,

La Commission un surcroît de travail excessif; par contre, elle permettra *en fait* à la Commission de se doter d'archives plus complètes et de bénéficier d'un meilleur moyen de consultation et de contrôle de ses décisions et des motifs de celles-ci.

## ORGANISATION INTERNE DE LA COMMISSION

Même s'il n'est pas habituel de traiter de l'organisation interne de la Commission dans un rapport annuel, je crois qu'il y a lieu, compte tenu de l'expérience que la Commission de révision de l'impôt a acquise depuis 1972, et en égard notamment au rôle plus difficile qu'elle devra jouer en ce qui concerne la *Loi de l'impôt sur le revenu* modifiée de 1972, d'indiquer ici comment la Commission se propose de relever ce nouveau défi.

L'ancien Président s'intéressait vivement aux fonctions administratives et opérationnelles du personnel de soutien de la Commission. À la suite d'une étude très minutieuse et très poussée de l'organisation interne actuelle de la Commission, il a été décidé que les employés de la Commission, à l'exclusion de ses membres, de leurs secrétaires et des sous-registres adjoints, seraient répartis dans trois divisions, à savoir, le Greffe, les Services de soutien administratifs et la Section des projets spéciaux.

Tout le travail se rattachant directement aux appels sera matériellement concentré dans un même secteur, sous la responsabilité d'un Greffier des Actes, et l'ordre hiérarchique et les responsabilités du personnel de cette Section seront clairement définis.

La Section des services de soutien administratif assurera uniquement la liaison essentielle entre la Commission et le ministère de la Justice; elle ne tiendra que les dossiers que la Commission juge essentiels pour savoir où l'on en est, laissant la principale responsabilité de l'administration de la Commission, comme il se doit, au ministère de la Justice.

La troisième division de la Commission consiste dans la Section des projets spéciaux, que le juge Flanagan considère, ainsi que l'indique le rapport annuel de 1974, comme un maillon nécessaire et très important—par son apport à la cohérence des diverses activités et opérations de la Commission—dans l'édification d'un tribunal fiscal sérieux, utile et progressiste. Je souscris entièrement au point de vue de l'ancien Président, notamment au sujet du grand nombre d'appels se réclamant de la *Loi de l'impôt sur le revenu* de 1972 qui seront vraisemblablement formés devant la Commission dans un prochain avenir.

Un grand nombre d'études et d'articles ont été rédigés par des comités spéciaux de diverses associations d'avocats, et de l'Institut canadien des comptables agréés, ainsi que par des autorités canadiennes reconnues en matière fiscale, et l'un des points sur lequel ils sont unanimes est la

complexité de certains articles de la nouvelle Loi et la difficulté que semble présenter leur interprétation et leur application. Si l'établissement de la Commission en 1971 avait parmi ses buts principaux celui de réduire l'arriéré des appels en état d'être jugés, cet objectif est désormais largement atteint. Pour que la Commission continue de rendre un service utile à la fois au contribuable et au ministère du Revenu national en tranchant les litiges fiscaux qui les opposent aussi équitablement et avec autant de célérité que possible, il est essentiel, selon moi, qu'elle dispose des moyens d'effectuer les recherches et études voulues, notamment en ce qui concerne les dispositions obscures de la nouvelle Loi et les méthodes comptables diverses que proposent les comptables dans le cadre de l'application d'autres articles complexes de la nouvelle Loi. À mon avis, il ne serait pas raisonnable d'attendre de la Commission qu'elle entende à mesure les affaires courantes et rende des décisions sérieuses pouvant présenter un apport utile, fût-il minime, sur le plan de l'interprétation et de l'application d'une loi très complexe, si on ne la dote pas de moyens adéquats pour effectuer des recherches et des études à la fois sur le droit fiscal et les pratiques comptables.

À mon avis, les principes relativement stables du droit fiscal canadien, qui s'appuient sur une jurisprudence et une doctrine considérables, auront toujours une valeur investimable, mais les changements rapides, et à vrai dire radicaux, qui ont marqué récemment les activités économiques, sociales et commerciales de notre pays se poursuivront à l'avenir, et se traduiront par une évolution comparable du droit fiscal et des méthodes comptables, et la Commission doit se tenir au courant de ces progrès si elle veut continuer à offrir une contribution utile dans le domaine des affaires d'impôt sur le revenu.

En faisant de la Section des projets spéciaux une division distincte de la Commission de révision de l'impôt, je propose que le poste de directeur de cette section soit confié à un membre actuel du personnel de la Commission, M. S. R. Perrin, qui, en plus d'être comptable agréé, a exercé la profession d'avocat en Hollande pendant quinze ans, et qui s'est occupé continuellement et activement de droit fiscal au Canada, depuis février 1959, en tant que répartiteur de l'impôt sur le revenu, répartiteur sur place et répartiteur des Appels auprès du ministère du Revenu national et à titre de sous-registrare de la Commission d'appel de l'impôt.

La compétence de M. Perrin en matière de comptabilité et de droit fiscal, ses états de service, sa grande expérience de la recherche dans ces deux domaines et sa connaissance de toutes les opérations de la Commission de révision de l'impôt font qu'il est exceptionnellement bien qualifié à mon avis pour organiser un service de soutien qui répondra

par écrit dans tous les appels, surgit quand l'une des parties a un appel a obtenu du sténographe judiciaire une transcription des motifs du jugement rendu dans l'appel d'un autre contribuable et l'a citée devant la Commission ou les tribunaux, prenant ainsi les adversaires par surprise. Bien que les motifs non publiés ne lient pas les membres de la Commission ni les juges, il est arrivé en maintes occasions que la Commission ne sache trop comment donner suite aux demandes de copies des motifs ainsi cités provenant de maisons d'édition d'ouvrages fiscaux et que, n'ayant pas d'exemplaire des motifs prononcés oralement dans une affaire donnée, elle ne soit pas en mesure d'en délivrer des copies.

Ces incidents, ainsi que le fait que les motifs de jugement dans les affaires portées en appel ne peuvent pas être produits à la Cour fédérale dans tous les cas, me préoccupent constamment et très vivement, et nous avons longuement réfléchi à la solution pratique de ce problème. Celui-ci découle, à l'heure actuelle, du grand nombre d'appels que les membres de la Commission doivent trancher lors d'une même séance et du fait que la fréquence des séances de la Commission ne leur donne pas le temps d'élaborer, rédiger et mettre au point, pour chacune des décisions qu'ils rendent, des motifs « instantanés » revêtant une forme valable pour la publication.

Pour résoudre ce problème en partie au moins, (même si cela n'apporte pas une solution à tous les problèmes de relations publiques dont j'ai fait état), je crois essentiel que la Commission ait dans ses archives, au moins pour son propre usage, non seulement toutes ses décisions mais aussi les motifs à l'appui, pour tous les appels entendus par elle, et que ces motifs soient aisément accessibles au moyen d'un index de références croisées.

Je ne préconise pas un retour à la procédure suivie par la Commission d'appel de l'impôt qui consistait à ne rendre que très rarement des décisions à l'audience et à asseoir les décisions et les motifs, dans la plupart des cas, sur la transcription intégrale de la preuve et (ou) des plaidoyers présentés à chaque audience. Ce que je propose, en fait, c'est que, pour les besoins des archives de la Commission, toutes les décisions rendues par ses membres, soit à l'audience, soit après avoir été reportées à plus tard, soient accompagnées du texte des motifs.

Les motifs formulés oralement à l'audience seront enregistrés sur bande magnétique par le sous-registrare adjoint, puis l'enregistrement sera rapporté au bureau du président de l'audience et dactylographié. De la sorte une copie sommaire—seulement—des motifs ainsi transcrits restera dans les dossiers de la Commission.

A mon avis, cette procédure est maintenant nécessaire et le deviendra encore davantage dans les mois à venir. Elle ne retardera pas indument le jugement des appels, n'entraînera pas de frais additionnels et n'imposera pas aux membres de

veut que les motifs des décisions soient formulés par écrit dans trois cas:

- (1) Quand la décision a été prise en délibéré, la mise par écrit des motifs étant alors évidemment nécessaire;
- (2) Lorsque l'appel contient un point d'ordre légal intéressant et que le membre de la Commission a considéré qu'il était dans l'intérêt public de faire publier ses motifs;
- (3) Quand la décision de la Commission a été portée en appel devant la Cour fédérale et que l'exposé des motifs s'est fait oralement seulement lors du prononcé du jugement à l'audience.

Cette pratique s'inscrit dans la politique générale de la Commission qui veut que les appels soient jugés avec célérité. Dans certains cas, évidemment, les principaux faits ne sont pas compliqués, et les points de droit s'y rapportant ainsi que les décisions faisant autorité sont extrêmement bien connus des membres de la Commission, des avocats exerçant en matière fiscale et des conseillers juridiques du ministre du Revenu national, et n'ajoutent rien de nouveau à l'interminable liste de décisions rendues sur le point en litige en l'espèce. Dans ces cas, la décision et les motifs du jugement sont généralement prononcés oralement à l'audience et il n'est pas publié, ni même délivré, d'exposés écrits des motifs.

Pourtant, l'absence de motifs écrits que permet la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt* et qui est nécessaire en raison du nombre de décisions que doit rendre la Commission, a créé certains problèmes et causé beaucoup d'embaras à la Commission.

Si par hasard l'appelant, qui s'intéresse naturellement beaucoup au sort de son appel, n'a pas vraiment compris les motifs de la décision que le membre présidant l'audience aura formulés oralement, et bien souvent très rapidement, et qu'il veut lire le texte des motifs sur lesquels se fonde cette décision, il doit s'en procurer une copie, à un prix assez élevé, auprès du sténographe judiciaire. L'avocat de l'intimé doit bien sûr faire de même s'il veut présenter les motifs du jugement par écrit à son client, le ministre du Revenu national.

A mon avis, les motifs sur lesquels se fonde la décision ont autant d'importance pour le contribuable que la décision elle-même, et comme on a voulu, en créant la Commission de révision de l'impôt, que celle-ci soit « le tribunal des contribuables » et une sorte de tampon entre le simple citoyen d'une part et l'autorité et le pouvoir administratif redoutables que détient l'Etat d'autre part, il me semble que la présence du contribuable devant le tribunal n'est totalement valable que s'il comprend exactement les raisons pour lesquelles sa cotisation a été confirmée, annulée ou modifiée.

Une autre source de confusion et d'embaras pour la Commission, liée aux faits que le jugement n'est pas motivé

L'article 10(3) de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt* stipule qu'il n'est pas nécessaire que les décisions soient motivées par écrit sauf lorsqu'il est dans l'intérêt public de le faire. La politique de la Commission à cet égard

## MOTIFS DES JUGEMENTS

D'ici là, j'estime qu'il est nécessaire de prendre des mesures immédiates pour mettre un terme à la « tendance aux ajournements » chez les appelants, et je crois que, si nous voulons éviter une nouvelle accumulation d'appels en souffrance, il n'est pas déraisonnable, dans les circonstances, d'appliquer rigoureusement la règle qu'aucun appel ne sera ajourné une troisième fois à moins que des raisons exceptionnelles valables et bien documentées ne soient présentées à la Commission, que le requérant fasse sa demande en personne ou par lettre. Les parties intéressées seront avisées que la règle de conduite de la Commission concernant les requêtes en ajournement sera strictement appliquée à l'avenir.

Comme l'appel exprime le désir du contribuable de contester la cotisation d'impôt établie par le Ministre, la Commission a raison, je crois, de présumer que le contribuable tient beaucoup à ce que son appel soit entendu le plus tôt possible. Il est très rare que la Couronne demande l'ajournement d'un appel. Bien que je sois sûr que la seule raison n'est pas que les avocats des appelants sont trop occupés, je ne puis comprendre pourquoi la Commission se trouve confrontée avec autant de demandes d'ajournement de la part des appelants et je me propose de m'enquêter plus rigoureusement de la validité des raisons et d'essayer de trouver des solutions pratiques à ce problème.

semble toutefois que l'ajournement des affaires devait être l'exception et non la règle et, selon moi, c'est l'inverse qui est en train de se produire. Certains appels ont été ajournés jusqu'à huit fois. Dans d'autres cas, après que des avis d'audition eussent été signifiés pour 20 à 25 appels dans une région donnée et que le président d'audience eût pris place à son siège, prêt à entendre les appels, il lui est finalement resté si peu d'appels à entendre véritablement, une fois inscrits les consentements à jugement, les désistements et les ajournements, qu'il ne lui paraissait plus justifié de tenir séance. Dans d'autres cas, on a tout simplement pris à Ottawa la décision d'annuler la séance, le nombre d'appels restants étant trop petit en raison du grand nombre d'ajournements demandés dans des affaires pour lesquelles des avis d'audition avaient été envoyés et pour lesquelles la date d'audition des appels avait été fixée. La Commission n'avait cependant plus le temps d'organiser des séances dans une autre région pour les mêmes dates parce que les appelants de cette région n'auraient pas bénéficié d'un préavis suffisant du changement du programme.

Par le passé, la Commission a fait tous les efforts pour accommoder les parties relativement aux dates d'audition des appels et elle continuera, bien sûr, de le faire à l'avenir. Cependant, je suis forcé, notamment depuis plusieurs mois, d'entretenir de vives préoccupations au sujet du nombre de demandes d'ajournements qui sont présentées après que l'audition des appels a été fixée, et que la Commission a déjà affecté l'un de ses membres à leur audition et que toutes les dispositions nécessaires ont été prises pour tenir des séances dans une région donnée. Je suis tout disposé à reconnaître qu'il peut arriver qu'une partie soit empêchée de poursuivre son appel pour des raisons valables; dans ce cas, la demande d'ajournements peut être justifiée. Il me

## AJOURNEMENTS

Comme l'interprétation de nombreux articles de la nouvelle Loi ne peut s'appuyer sur aucune doctrine ou jurisprudence, je crois nécessaire de tenir des réunions mensuelles régulières des membres de la Commission pour y étudier les problèmes d'ordre juridique soulevés par les articles les plus complexes, et pour procéder à des échanges de vues permettant de faire l'unanimité parmi les membres de la Commission sur le sens à attribuer aux plus nombreuses dispositions de la Loi. De telles réunions seraient également, je crois, des plus utiles en permettant à chaque membre de la Commission de soumettre à l'examen toute question inhabituelle d'ordre juridique, comptable ou procédural rencontrée à l'audience. Elles permettraient aussi des échanges de vues sur les divers domaines du droit fiscal qui n'ont pas encore été clairement circonscrits par les tribunaux, situation qui peut mener à la confusion et parfois même donner lieu à des anomalies. En dépit de ce que je viens de dire, il faut bien comprendre que le pouvoir et la responsabilité de rendre une décision dans un appel donné appartiennent uniquement et exclusivement au membre de la Commission qui a présidé l'audition, et il n'est nul besoin de dire qu'aucune décision ne sera rendue collectivement par la Commission dans quelque appel que ce soit. Le paragraphe 9(3) de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt* est bien clair, et j'attends, bien sûr, de chacun des membres de la Commission, pris individuellement, qu'il entende et juge tous les appels relatifs à l'impôt sur le revenu dont il est saisi. Cependant, je crois tout aussi fermement que l'étude de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et des sujets connexes, ainsi que les discussions et la réflexion y relatives, faites de façon régulière par les membres de la Commission, peut se traduire et se tradura par une interprétation et une application plus efficace et plus progressive de la *Loi de l'impôt sur le revenu* modifiée.

en résultera des appels devant la Commission en 1976 ou 1977.

culier, nous nous efforçons présentement de grouper dans une même session tous les appels devant se plaider exclusivement en anglais, qui seront entendus par les membres d'expression anglaise. Ainsi tous les membres de la Commission auront l'occasion de présider des audiences à Montréal, où les appels sont souvent très intéressants et parfois fort compliqués. Nous espérons très sincèrement parvenir de la sorte à assurer un roulement plus équitable des membres de la Commission dans les districts fiscaux à travers le Canada. D'autre part, je suis très heureux de vous annoncer que MM. Prociuk et Taylor se sont mis avec ardeur à l'étude du français, et que MM. St-Onge et Tremblay se partagent les leçons d'un professeur particulier pour perfectionner leur anglais parlé.

## DURÉE DES SESSIONS

Les membres de la Commission de révision de l'impôt siègent chacun normalement durant deux semaines par mois. En 1975 toutefois, non seulement la Commission a-t-elle été saisie de très nombreuses demandes d'ajournement d'appels une fois les sessions en cours, mais aussi de requêtes tendant à faire remettre à la deuxième semaine l'audition d'appels qui devaient être entendus à l'ouverture de la session de la Commission. Si, pour de bonnes raisons, ces requêtes étaient accueillies, il en résultait que le membre présidant les séances avait un rôle loin d'être rempli la première semaine, et qu'il était surchargé de causes la deuxième semaine. À mon avis, un temps précieux se trouve ainsi gaspillé. Pour éviter cela, les séances sont maintenant réglées en sorte que chacun des membres tienne des audiences durant une semaine toutes les trois semaines. Le nombre des appels figurant au rôle d'une session donnée est suffisamment élevé pour assurer au membre une semaine complète de travail. Il peut, si les circonstances l'exigent, siéger un ou deux jours de la semaine suivante pour achever une audition commencée la semaine précédente ou pour commencer l'audition d'un appel à la demande de parties pressées d'y voir procéder sans délai. Je n'ignore pas que cette méthode peut causer parfois quelque inconvénient aux parties, mais je suis certain qu'avec la coopération et la bonne volonté de tous les intéressés, des dispositions valables pourront être prises pour que les appels particuliers pressants soient entendus avec célérité et à la satisfaction des parties.

Bien que la Commission n'ait pas encore été saisie de certaines des affaires les plus difficiles pouvant surgir de l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu* de 1972, j'ai appris qu'il y avait de très nombreuses affaires compliquées en cours dans les divers secteurs régionaux touchant les articles les plus délicats de la nouvelle Loi; sans nul doute, il

États-Unis. Au cours de sa carrière, M. Taylor a été l'un des cinq administrateurs de la Buffalo-Fort Erie Peace Bridge Authority, et en outre l'un des trois administrateurs à plein temps de la section canadienne de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, jusqu'en 1971, époque à laquelle il fut nommé Président du Conseil des ports nationaux, société de la Couronne qui relève du Parlement du Canada par le truchement du ministre des Transports.

Les connaissances et l'expérience que les membres récemment nommés possèdent dans diverses branches de l'activité professionnelle et des affaires, constituent un actif fort précieux. Aussi sommes-nous fort heureux de les accueillir au sein de l'équipe de la Commission de révision de l'impôt.

## SEANCES DE LA COMMISSION

L'arrivée de M. Taylor et de M. Tremblay parmi nous permettra à la Commission d'appliquer plus aisément le principe qui est le sien de ne pas laisser le même membre siéger trop fréquemment dans une ville où se tiennent régulièrement des audiences d'appel en matière d'impôt sur le revenu. La raison pour laquelle nous nous efforçons d'assurer un roulement, chaque membre présidant à son tour les séances tenues dans les diverses régions du Canada, est claire et, je crois, largement suffisante. Toutefois, un strict roulement des membres, pour une Commission qui en comporte cinq, est chose quelque peu difficile à réaliser, et cette difficulté s'est encore aggravée à la suite d'un regrettable incident survenu à Montréal en 1975.

Tous les appels entendus dans les villes de Québec et de Sherbrooke, ainsi qu'un très grand nombre de ceux entendus à Montréal, sont plaides en français ou comportent des dépositions de témoins francophones. Comme, en 1975, deux seulement des membres de la Commission parlaient couramment le français et l'anglais, on a tenté d'introduire la traduction simultanée dans les salles d'audiences de Montréal, de façon que les membres unilingues anglais de la Commission puissent diriger les audiences dans cette ville. L'expérience s'est révélée extrêmement coûteuse, techniquement insatisfaisante et psychologiquement désastreuse, suscitant des commentaires défavorables dans la presse. On renonça alors à la traduction simultanée et par la suite seuls les deux membres francophones de la Commission procédèrent à l'audition des appels dans la province de Québec, ce qui provoqua un déséquilibre dans le roulement des membres dans l'ensemble du pays.

La nomination de M. Tremblay permet désormais de partager entre trois membres au lieu de deux, dans la province de Québec, les séances exigeant une connaissance approfondie de la langue française. À Montréal en parti-

il est inévitable, selon moi, que l'efficacité des membres ou leur santé, si ce n'est l'une et l'autre, en souffre.

J'ai la ferme conviction, eu égard au nombre des appels interjetés devant la Commission et au volume des affaires pendantes relatives à l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu* de 1972, que l'on ne pourra éviter une autre accumulation d'appels en souffrance si la Commission n'a pas au moins l'effectif de sept membres prévu par la Loi.

## COMPOSITION ACTUELLE DE LA COMMISSION

Heureusement, peu après avoir succédé au juge Flanigan à la présidence de la Commission de révision de l'impôt en 1975, j'ai eu la satisfaction, et en vérité le grand soulagement, d'apprendre que l'on se proposait de doter la Commission de deux nouveaux membres, M. Guy Tremblay, de Québec, et M. Delmer Taylor, d'Ottawa.

Pour 1976, la composition de la Commission sera donc la suivante:

Président:

Louis-Joseph Lucien Cardin, C.P., C.R., B.A., LL.B.

Membres:

Roland St-Onge, C.R., B.A., B.Phil., LL.L.

Alfred John Frost, F.C.A., *Barister-at-Law*

Alexander W. Prociuk, C.R., B.A., LL.B.

Delmer E. Taylor, B.A., C.A.

Guy Tremblay, LL.L., C.G.A.

M. Guy Tremblay a étudié le droit à l'Université d'Ottawa et est devenu membre du Barreau en juin 1958. Il est diplômé en sciences industrielles et membre de la Corporation des comptables généraux. Il a acquis une excellente expérience en droit fiscal comme conseiller juridique du sous-ministre du Revenu de la province de Québec. En 1964, il fut nommé conseiller et chargé de recherches auprès de la Commission royale d'enquête sur le droit fiscal au Québec (Commission Bélanger) et devint par la suite directeur régional du contentieux pour les affaires fiscales au ministère québécois du Revenu, à Québec. Avant sa nomination à la Commission de révision de l'impôt, M. Tremblay, tout en exerçant activement la profession d'avocat dans la ville de Québec, était professeur agrégé en droit fiscal canadien à la faculté de droit de l'Université Laval.

M. Delmer E. Taylor a obtenu son diplôme de comptable agréé en 1950 et s'est installé à son compte, ayant des bureaux et des associés actifs dans toute la péninsule du Niagara. M. Taylor possède également un diplôme d'études supérieures en sciences économiques et en sociologie, et il a suivi des cours dans les disciplines de l'administration publique, des affaires et du commerce. Son expérience de la comptabilité l'a conduit dans le secteur de la vérification et des finances publiques, et l'a amené aussi à s'occuper d'affaires touchant les interrelations entre le Canada et les

feuille de route aussi imposante que celle de la Commission de révision de l'impôt.

Par ailleurs, quelque souhaitable que ce puisse être, il n'est pas toujours facile de rendre des décisions à l'audience. La préparation des affaires exige alors beaucoup plus de temps. Ne disposant pas de la transcription des témoignages au moment de statuer, les membres sont contraints de prendre des notes détaillées pendant l'audience d'appel. Après avoir entendu les dépositions et les plaidoiries toute la journée, le membre doit encore, le soir, à l'aube ou pendant les fins de semaines — à moins que la décision puisse être rendue séance tenante, ce qui est souvent impossible, et parfois même non souhaitable — examiner les preuves, les plaidoiries, la doctrine et la jurisprudence, prendre sa décision et préparer les motifs du jugement pour chaque affaire, parce qu'il est pressé de rendre sa décision à l'audience dans le délai voulu, soit avant la clôture des séances en cours. Bien que la loi ne prescrive pas de motiver la décision par écrit dans chaque cas, il est inconcevable, à mon avis, qu'un membre de la Commission soit appelé à statuer sans aucunement motiver sa décision, oralement ou par écrit, et sans s'être préparé en conséquence.

Il n'est que juste, je pense, d'exprimer ici toute notre gratitude aux cinq membres de la Commission de révision de l'impôt qui, formant une équipe active et dévouée, accomplissent tous de bon gré depuis 1972 un très lourd programme de travail. C'est ainsi qu'ils ont non seulement réussi à ramener le chiffre des affaires en souffrance à des proportions abordables, mais contribué en outre de façon décisive à faire de la Commission de révision de l'impôt un tribunal fiscal efficace et expéditif.

À mon avis, il est manifeste néanmoins que l'augmentation importante de la charge de travail de la Commission ainsi que le caractère plus astreignant de ses activités ont soumis ses cinq membres à une tension et à des efforts supérieurs à la normale: au cours de l'année civile 1975 chacun d'eux a entendu et réglé une moyenne de 80 appels, mise à part l'audition de demandes de délais, de demandes de production de documents ou de requêtes relatives à des questions de procédure. Les statistiques, je crois, prouveront que l'expédition d'un aussi grand nombre d'affaires dans le domaine de l'impôt sur le revenu, soit dans une branche du droit qui n'est certes pas la plus facile, se situe nettement au-dessus de la moyenne réalisée par les membres de toute autre cour ou commission canadienne en l'espace d'une année.

J'ai estimé nécessaire d'introduire ces remarques dans mon rapport à seule fin d'étayer mon opinion que la charge de travail de la Commission est à l'heure actuelle et sera pour l'avenir prévisible plutôt lourde à assumer pour un effectif de cinq membres. Si l'on persiste encore longtemps à imposer une telle charge aux membres de la Commission,

séances au cours de cette année-là, tandis qu'en 1970, sa dernière année complète d'exercice, la Commission d'appel de l'impôt, avec cinq membres, avait tenu 45 séances (voir l'annexe B).

Ce n'est nullement par vaine critique que je compare les activités des deux Commissions, mais bien plutôt pour faire ressortir la différence très sensible existant entre la Commission d'appel de l'impôt et la Commission de révision de l'impôt dans leurs façons respectives d'aborder l'audition et le règlement des appels relatifs à l'impôt.

La Commission de révision de l'impôt ne pourrait, à mon avis, fonctionner comme elle le fait maintenant si elle n'avait pas à sa disposition le nombre impressionnant de volumes de doctrine et de jurisprudence touchant tous les aspects du droit fiscal, que la Commission d'appel de l'impôt s'est appliquée à produire depuis sa création en 1949, en qualité de premier organisme du genre au Canada. Elle a fourni de la sorte un apport très important et fort utile sur le plan de l'interprétation de la *Loi de l'impôt sur le revenu* du Canada et à l'établissement des principes fondamentaux de notre propre droit fiscal. Je suis heureux d'ajouter à l'hommage déjà rendu par mon prédécesseur aux membres de la Commission d'appel de l'impôt, le témoignage de mon appréciation sincère pour leur remarquable travail.

La Commission d'appel de l'impôt, telle qu'elle a été conçue en 1949 et comme ses réalisations ultérieures l'ont montrée, a relevé avec succès les défis de cette époque. Seuls le passage du temps, l'évolution sociale et économique, qui transforment les méthodes commerciales et comptables et s'accompagnent de problèmes d'ordre fiscal, ont contraint à effectuer la transition de la Commission d'appel de l'impôt à la Commission de révision de l'impôt. D'autre part, les transformations et rajustements de ce genre seront toujours souhaitables et inévitables.

Toutefois, les transformations radicales introduites au sein de tout organisme s'accompagnent habituellement de quelques difficultés d'adaptation. La Commission de révision de l'impôt ne fait pas exception à cette règle et, après trois ans d'exercice, certains problèmes se sont fait jour au chapitre de l'administration de la Commission. Il serait utile et à propos de m'arrêter un peu à ces problèmes, je crois.

Bien qu'aucun des membres ne se soit plaint auprès de moi, je suis préoccupé depuis quelque temps déjà de l'incidence que le rôle chargé de la Commission pourrait avoir sur la santé des membres. Ordinairement, il est agréable de voyager; cependant, voyager sans trêve peut devenir physiquement très fatigant. Le nombre des séances de la Commission, en moyenne 13 à 15 séances par membre annuellement, impose aux membres et aux registraires une somme fort considérable de déplacements. Je doute qu'aucun autre organisme de la fonction publique ait une

comptabilité, ainsi que de la jurisprudence, etc., dans le

Sous le régime de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, la politique du Président consistait à engager les membres à rendre leurs décisions à l'audience, à la clôture des débats, ou au plus tard à la fin de la session de la Commission où l'appel avait été entendu. La plupart des membres ont réussi à rendre leurs décisions à l'audience dans la majorité des appels dont ils étaient saisis, et n'ont sursis à statuer que dans les affaires présentant un problème juridique particulièrement difficile.

Ce sera à jamais le mérite de l'ancien Président que d'avoir réussi à introduire un changement radical dans le processus de règlement des appels sans altérer la qualité des décisions de la Commission. Je crois que les contribuables, les avocats et les fonctionnaires du ministère du Revenu national ainsi que les membres de la Commission ont vraiment apprécié les efforts déployés par le juge Flanigan, qui a si incontestablement réussi à faire de la Commission de révision de l'impôt une instance plus accessible, plus souple et plus expéditive que celle qui l'avait précédée, sans sacrifier pour autant dans la moindre mesure la solidité et la profondeur de ses décisions.

Les accomplissements passés de la Commission me font ressentir plus encore le poids de mes responsabilités comme successeur du juge Flanigan à la présidence de la Commission de révision de l'impôt, et assurément je ferai tout en mon pouvoir pour que la Commission continue à se conformer à la norme très élevée qu'a établie mon prédécesseur.

Toutefois, il serait fort dangereux et même injuste de penser, en se fondant sur ce que je viens de dire, que le changement très louable qui a permis à la Commission de régler plus d'appels et de rendre plus de décisions à l'audience, s'est réalisé sans grand effort de la part des membres et sans poser de sérieux problèmes d'ordre pratique.

Le nombre de séances de la Commission de révision de l'impôt s'est considérablement accru à compter de la création de celle-ci, par rapport aux séances tenues par la Commission d'appel de l'impôt, et chacun des membres en a présidé annuellement à travers le Canada un nombre plus élevé, dont nombreuses étaient celles d'une durée de deux semaines. De janvier 1972 à décembre 1975, la Commission a tenu 253 séances (voir l'annexe A).

Compte tenu du fait que durant la première moitié de 1972, la Commission se composait seulement de son Président, le juge Flanigan, de M. Roland St-Onge et de M. A. J. Frost (M. A. W. Prociuk et moi-même, quoique nommés membres de la Commission en avril 1972, n'avons commencé à entendre les appels qu'à l'automne de ladite année), on conviendra, je crois, que la Commission a abattu un travail fort louable en 1972. Elle a tenu 67

# Cinquième rapport annuel de la Commission de révision de l'impôt

des mesures pour redresser la situation: ce fut l'institution de l'actuelle Commission de révision de l'impôt, organisme doté d'une procédure plus ajustée aux besoins.

La tâche exigeante qui s'imposait au Président Flanigan ne se bornait pas à réduire l'accumulation des appels en souffrance, dont le nombre dépassait 1500. Il lui fallait encore organiser les séances de la Commission de manière à permettre aux contribuables intéressés, de plus en plus nombreux, de s'adresser à elle aisément, et assez rapidement. Il lui fallait encore veiller à assurer aux appels une audition et un règlement raisonnablement rapides, et faire notamment porter ses efforts sur l'audition et le règlement des appels en souffrance, jusqu'à ce que la Commission n'ait à connaître que des affaires courantes. La nouvelle Commission s'est acquittée avec succès de cette tâche. Vers la fin de 1975, sauf certaines affaires exceptionnelles, les appels étaient entendus et réglés dans les six à huit mois de la date de dépôt de l'acte d'appel. Comme l'audition des appels relatifs à l'impôt dans les formes prescrites par les Règles de pratique et de procédure de la Commission comporte des délais de procédure de trois mois environ, je considère qu'à l'heure actuelle la Commission n'a en général à connaître que des affaires courantes.

L'aspect le plus important, et à la vérité le plus difficile, de la lourde tâche assumée par le juge Flanigan, à part celui de procéder avec célérité à l'audition des appels, consistait à maintenir la qualité des décisions rendues par les membres de la Commission. Avant la création de l'actuelle Commission de révision de l'impôt, les membres de la Commission d'appel de l'impôt rendaient leur décision quelque temps après l'audition de l'appel et après avoir examiné la transcription des témoignages et les pièces. Les motifs du jugement, qui devaient, aux termes de la Loi, être formulés par écrit dans chaque cas, étaient en conséquence élaborés avec soin, à l'aide de manuels de droit fiscal et de

En accord avec l'article 7 de la Loi sur la Commission de révision de l'impôt, la Commission de révision de l'impôt présente son cinquième rapport annuel, qui porte sur ses activités au cours de l'année civile 1975 — sa quatrième année entière d'exercice.

Mon prédécesseur, le juge Keith A. Flanigan, le premier Président de la Commission de révision de l'impôt, nommé en décembre 1971, était en fonctions pendant la majeure partie de l'année civile 1975. En présentant ses rapports annuels de 1971, 1972, 1973 et 1974, il a exposé en détail le but poursuivi en instituant la nouvelle Commission, les objectifs de celle-ci, sa constitution, son mandat, ses pouvoirs, ses procédures et, bien sûr, ses principes directeurs; aussi me paraît-il superflu d'exposer de nouveau en détail dans ce rapport la composition de la présente Commission et les pouvoirs et responsabilités que lui confère la Loi, tous éléments déjà connus qui ont naturellement continué de sous-tendre au cours de l'année civile 1975 les activités déployées par la Commission.

C'est avec un vif regret que les membres de la Commission ont appris que leur Président avait résolu de démissionner de ce poste et de retourner siéger comme juge de la Cour de comté de la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, le 1<sup>er</sup> novembre 1975.

En acceptant d'assumer les fonctions de Président de la Commission de révision de l'impôt en décembre 1971, le juge Flanigan faisait face à des tâches considérables. Le nombre des appels de cotisations d'impôt sur le revenu interjetés antérieurement devant la Commission d'appel de l'impôt, n'avait cessé de croître d'année en année; les procédures et les règles régissant les activités de cette Commission s'étaient révélées quelque peu lourdes et ne permettaient pas à ses membres de disposer des appels de plus en plus nombreux avec la célérité souhaitable. De ce fait, l'accumulation des appels en souffrance prenait peu à peu des proportions inacceptables et il a fallu qu'on prenne



Tax Review Board  
Office of the Chairman



Commission de révision de l'impôt  
Bureau du président

Statut, Statut  
K1A 0M1

Le 31 mars 1976

L'honorable R. Basford, C.P., B.A., LL.B., député,  
Ministre de la Justice et  
Procureur général du Canada,  
OTTAWA (Canada).

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 17 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, 19  
Eliz. II, Chapitre 11, je vous soumetts un rapport sur les activités de la  
Commission de révision de l'impôt pour l'année civile qui s'est terminée le 31 décembre  
1975.

J'ai donc l'honneur, Monsieur le Ministre, de soumettre le rapport à votre  
approbation et je vous prie d'agréer l'assurance de mon profond respect.

Lucien Cardin



---

Cinquième rapport annuel  
de la  
Commission de révision de l'impôt  
1975

---





INQUIÈME RAPPORT ANNUEL  
COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT  
**1975**





1976 SIXTH ANNUAL REPORT  
TAX REVIEW BOARD







---

Sixth Annual Report  
of the  
Tax Review Board

1976

---



© Minister of Supply and Services Canada 1977

Cat. No.: J33-1976

ISBN—0-662-00848-0

Tax Review Board  
Office of the Chairman



Commission de révision de l'impôt  
Bureau du président

Ottawa, Ontario  
K1A 0M1

March 31, 1977.

The Honourable R. Basford, P.C., B.A., LL.B., M.P.,  
Minister of Justice and Attorney General  
of Canada,  
OTTAWA, Canada.

Dear Mr. Minister:

Pursuant to section 17 of the *Tax Review Board Act*, 19 Eliz. II, chapter 11, I hereby report to you the activities of the Tax Review Board for the calendar year ended December 31, 1976.

Yours respectfully,

A handwritten signature in cursive script, reading "Lucien Cardin".

Lucien Cardin



# Tax Review Board

## Sixth Annual Report

The Sixth Annual Report of the Tax Review Board covering the Board's activities for the 1976 calendar year is submitted in accordance with section 17 of the *Tax Review Board Act*.

The Board, which reached its full statutory complement of seven members in 1976, was composed of:

### CHAIRMAN:

Louis-Joseph Lucien Cardin, P.C., Q.C., B.A., LL.B.

### ASSISTANT CHAIRMAN:

Francis Joseph Dubrulle, Q.C., B.A.

### MEMBERS:

Roland St-Onge, Q.C., B.A., B.Phil., LL.L.

Alfred John Frost, F.C.A., Barrister-at-Law

Alexander W. Prociuk, Q.C., B.A., LL.B.

Delmer E. Taylor, B.A., C.A.

Guy Tremblay, LL.L., C.G.A.

Mr. F. J. Dubrulle was appointed to the Board as Assistant Chairman on May 27, 1976. After receiving his B.A. degree from Queen's University in 1942, Mr. Dubrulle served as a pilot with the Royal Canadian Air Force during World War II. He studied law at Osgoode Hall and was called to the Ontario Bar in 1948. After practising law from 1948 to 1950, Mr. Dubrulle joined the Department of National Revenue, becoming a member of the Department of Justice in 1967. In 1971 he was named Queen's Counsel and was appointed Director of Tax Litigation for the Department of Justice. Mr. Dubrulle's knowledge and long experience in fiscal law is a great asset to the Board and his appointment as Assistant Chairman is greatly appreciated.

### STATISTICS

During 1976 the number of legal actions launched by taxpayers was 1,504, as compared to 1,033 in 1975. Of the 1,504 legal actions launched in 1976, Consents to Judgment were subsequently filed by the litigants in 284 appeals; 110 appeals were withdrawn and dismissed for want of prosecution; 239 applications to extend the time to file notices of objections or notices of appeals were heard

and disposed of; and 8 applications under section 174 of the *Income Tax Act* were filed with the Board and adjudicated upon. Of the remaining 454 appeals that were heard on the merits:

124 appeals were allowed

226 appeals were dismissed

187 appeals were allowed in part

21 appeals were reserved as at December 31, 1976

The number of appeals filed with the Board in 1976 was 31% higher than the number filed in 1975, and 21% higher than the average 10% yearly increase over the past 10 years. On the basis of available information, and the rate of incoming appeals to date, it is expected that the increase in the number of appeals for 1977 will be at least comparable to the number of appeals received in 1976.

### SITTINGS OF THE BOARD

The Board has sat on a regular basis in its own court accommodations in Toronto, Montreal, London, Ottawa and Vancouver. The Board also held regular hearings in St. John's, Nfld.; Halifax and Sydney, N.S.; Charlottetown, P.E.I.; Saint John, N.B.; Sudbury, Ontario; Rouyn, Sherbrooke and Quebec City, Quebec; Winnipeg, Manitoba; Saskatoon and Regina, Saskatchewan; Calgary and Edmonton, Alberta; and Victoria, Penticton and Kelowna, B.C. Special sittings were also held when it was estimated that an appeal would take more than two days to be heard.

During 1976, many of the appeals were subject to the 1972 *Income Tax Act*. The interpretation of some of the sections that *Act* was quite complicated and more time was required in hearing and considering these appeals.

### BOARD ACCOMMODATIONS

The Board's court accommodations in Vancouver in the Bentall Towers on Burrard Street, commenced in 1975, were completed in the summer of 1976 and are now fully operational. The Court Registrar's offices, planned for construction in the Board's Headquarters on Kent Street in

Ottawa last year, have been completed at relatively little cost and have contributed to greater efficiency of the Court Registrars in the processing of appeals.

### INTERNAL REORGANIZATION OF THE BOARD

The reorganization of the Board, commenced in mid-1974, has to a great extent been completed. The division of the work, the job descriptions and the reclassification of the Registry personnel have resulted not only in a more efficient processing of appeals without duplication or meaningless entries, but have resulted in a greater understanding and better team work among the employees of that division.

During the past year, the Board and the Department of Justice have devised a more practical division of administrative responsibilities in order to avoid duplication and achieve a consistent flow of administrative information between the two bodies. This has resulted, to some extent, in the Board taking a more responsible role in their own administrative operation and has greatly improved lines of communication. Under the internal reorganization of the Board, the position analyses of the incumbents in administrative positions will be revised to reflect their added responsibilities and put forward for review and reclassification by the Department of Justice.

During the next few months the final stage of the Board's reorganization, the Special Projects Branch, will be completed. The Board does not envisage any significant increase in the existing number of personnel presently assigned to the Special Projects Branch. The reorganization will deal principally with a redefinition of duties and responsibilities of that section.

### ESTIMATES

The Board does not foresee any substantial increase in its budget for 1977-78. Notwithstanding the current reorganization and reallocation of duties of some of its personnel, the Board will operate well within its statutory complement of personnel and there are no changes or additions to the Board's court accommodations contemplated for the current fiscal year.

### ANTI-INFLATION APPEAL TRIBUNAL

Pursuant to section 26 of the *Anti-Inflation Act*, the Anti-Inflation Appeal Tribunal was established, and by Order-in-Council, P.C. 1976-1265, dated May 27, 1976, the Chairman was appointed as Chairman of the Anti-Inflation Appeal Tribunal; the Assistant Chairman and the Members of the Tax Review Board were appointed as Members of the Anti-Inflation Appeal Tribunal to hold office during pleasure for a term not exceeding three years

It was felt that it would be preferable for the Anti-Inflation Appeal Tribunal, in hearing appeals, to sit in panels of three Members.

In order not to disrupt the normal schedule of hearings of the Tax Review Board, and to avoid the creation of a backlog of tax cases, it was decided to recommend to the Department of Justice the appointment of one or two *ad hoc* members to the Anti-Inflation Appeal Tribunal whose expertise in either the field of compensation or prices was in no way related to their personal involvement in either the field of management or labour, and where a conflict of interest could not arise.

As a result, Mr. Innis Christie, a professor of Law at Dalhousie University and Chairman of the Labour Relations Board of Nova Scotia, was appointed as an *ad hoc* member of the Tribunal for a period of one year. Mr. Christie, whose knowledge and experience in the field of compensation has been invaluable to the Tribunal, has sat on all appeals heard to date by the Tribunal. Mr. Christie and the Chairman of the Tribunal were usually the standing members of the Tribunal and the third member was assigned on a rotational basis from the Members of the Tax Review Board.

The Anti-Inflation Appeal Tribunal to date has held eight sittings and has heard fourteen appeals in Saint John, N.B.; Sudbury, Ottawa, Toronto and Cornwall, Ontario; and St. John's, Nfld.

All of the appeals filed with the Board to date have dealt with compensation and the principal recurring issue was the interpretation and the application to be given to the term "historical relationship" referred to in section 44(1) (b) of the Anti-Inflation Regulations as it might affect a further compensation increase over and above the increase provided in the mathematical formula set out in section 43 of the Guidelines.

Nine other appeals have been filed with the Anti-Inflation Appeal Tribunal and they are scheduled to be heard this spring and early summer.

The appeals to the Anti-Inflation Appeal Tribunal have been processed through the organization already set up in the Tax Review Board. However, the Anti-Inflation appeals have been dealt with only by personnel specifically assigned to the Anti-Inflation appeals. For that purpose the Deputy Registrar and the Senior Court Registrar of the Tax Review Board were appointed, on a temporary basis respectively, as Registrar and Deputy Registrar of the Anti-Inflation Appeal Tribunal.

### CONCLUSION

I am satisfied with the Board's performance and accomplishments during 1976. Notwithstanding the increased

number of tax appeals filed, and the additional responsibilities the Board has assumed in processing and hearing appeals pursuant to the *Anti-Inflation Act*, the tax appeals are continuing to be heard on a current basis and the Anti-Inflation appeals have been generally scheduled and heard promptly at a time and place agreed upon by the parties to the appeal.

I am sincerely grateful to the Members and the staff of the Tax Review Board for their wholehearted cooperation and their willingness in assuming greater responsibilities and performing additional work in meeting new requirements and new challenges. I also wish to pay a special tribute to Mr. Innis Christie for the deep interest he has shown in, and the great contribution he has made, to the difficult work the Anti-Inflation Appeal Tribunal has been called upon to perform in a very complicated and sensitive field of law.

The Board has continued to enjoy the cooperation and the sympathetic understanding of the Canadian Bar Association, the Institute of Chartered Accountants, the Tax Litigation Section of the Department of Justice and the Canadian Tax Foundation, for which I am truly grateful. It is the Board's desire, and some experimental steps have

been taken in that respect, to facilitate, as much as possible, the setting down of firm dates for the hearing of appeals by establishing a better communication between the Board's Registry and the individual practitioner who appears before the Board on behalf of a taxpayer (or the taxpayer himself) and counsel for the Minister of National Revenue. So far, considerable success has been achieved in this attempt because of the cooperation and understanding of counsel. As a result, I am informed that counsel can better organize their work schedules and the Board is less frustrated because of last minute adjournments.

I am particularly grateful to the members of the Department of Justice for the understanding they have shown and the most valuable help they have given the Board in a common effort to establish a practical and an efficient method of carrying out the administrative responsibilities incumbent on the Board.

May I express to you, sir, my appreciation for the constant support you and the members of your Department have extended to the Members and the staff of the Tax Review Board.





acceptant d'assumer de plus grandes responsabilités et en acceptant d'accomplir des tâches supplémentaires afin de répondre à de nouvelles exigences et de relever de nouveaux défis. Je tiens également à remercier de façon particulière M. Innis Christie du vif intérêt dont il a fait preuve et de son apport substantiel à la tâche ardue que le Tribunal d'appel en matière d'inflation a été appelé à accomplir dans un domaine très complexe et nettement délicat du droit.

La Commission a continué de bénéficier de la collaboration et de la compréhension bienveillante de l'Association du Barreau canadien, de l'Institut des comptables agréés, de la Section du contentieux des affaires fiscales du ministère de la Justice et de l'Association canadienne d'études fiscales, auxquels je tiens à exprimer mes plus sincères remerciements. La Commission tient, et certaines démarches à titre expérimental ont été effectuées en ce sens, à favoriser, dans la mesure du possible, l'établissement de dates fixes d'audition des appels, en assurant une meilleure communication entre son Greffe, chacun des avocats qui doivent représenter un contribuable devant elle (ou le contribuable lui-même) et le procureur du ministre du Revenu national. Jusqu'à maintenant, l'expérience a été des plus concluante en raison de la collaboration et de la compréhension des avocats. Par conséquent, on m'a informé que les avocats sont en mesure d'assurer une meilleure organisation de leur horaire de travail et que la Commission risque moins de subir les inconvénients des ajournements à la dernière minute.

Je tiens à remercier tout particulièrement les gens du ministère de la Justice de la compréhension dont ils ont fait preuve et de l'aide des plus précieuse qu'ils ont fournie à la Commission, dans la recherche commune d'une façon pratique et efficace de s'acquitter des responsabilités administratives qui incombent à la Commission.

Permettez-moi de vous exprimer, Monsieur le Ministre, toute ma gratitude pour l'appui que les gens de votre Ministère et vous-même avez apporté aux membres et au personnel de la Commission de révision de l'impôt.

Je suis satisfait du travail accompli par la Commission et de ses réalisations au cours de 1976. Nonobstant l'accroissement du nombre des appels interjetés et nonobstant les responsabilités supplémentaires assumées par la Commission en ce qui concerne l'acheminement et l'audition des appels interjetés en vertu de la *Loi anti-inflation* l'audition des appels en matière d'impôt se poursuit de façon normale et, en général, l'échéancier des appels en matière d'inflation a été fixé et ils ont été entendus à court terme, aux lieux et dates convenus par les parties en cause.

Je tiens à remercier vivement les membres et le personnel de la Commission de révision de l'impôt de la collaboration sincère et du bon vouloir dont ils ont fait preuve en

## CONCLUSION

Toronto et Cornwall (Ontario) et à St-Jean (Terre-Neuve). Jusqu'à maintenant, tous les appels interjetés devant la Commission ont porté sur la rémunération. La question la plus souvent débattue, lors de ces appels, a porté sur l'interprétation et l'application à donner au terme "lien historique" dont parle l'article 44(1b) des Règlements anti-inflation, du fait que ces éléments peuvent avoir un effet sur une augmentation supplémentaire de la rémunération supérieure à l'augmentation calculée suivant la formule mathématique exposée à l'article 43 des indicateurs.

Neuf autres appels ont été interjetés devant le Tribunal d'appel en matière d'inflation et leur audition a été fixée au printemps et au début de l'été.

Les appels interjetés devant le Tribunal d'appel en matière d'inflation ont été achevés suivant les mécanismes déjà existant à la Commission de révision de l'impôt. Toutefois, seuls les membres du personnel spécialement désignés à cette fin ont connu des appels en matière d'inflation. A cet effet, le registraire adjoint et le registraire principal de la Commission de révision de l'impôt ont été respectivement nommés, temporairement, registraire et registraire adjoint du Tribunal d'appel en matière d'inflation.

estimait que l'audition d'un appel durerait plus de deux jours.

Au cours de 1976, un bon nombre d'appels étaient assujettis à la *Loi de l'impôt sur le revenu* de 1972. L'interprétation de certains articles de ladite *Loi* a été assez difficile et, par conséquent, l'audition et l'étude de ces appels a demandé plus de temps.

## LOCALS DE LA COMMISSION

L'aménagement des locaux de la Commission dans les Tours Bentall de la rue Burrard, à Vancouver, a débuté en 1975 pour se terminer au cours de l'été 1976. Lesdits locaux fonctionnent maintenant à plein rendement. Les bureaux du registraire dont, l'an dernier, on projetait l'aménagement au siège de la Commission situé rue Kent, à Ottawa, ont été parachevés à un coût relativement modique et ils ont permis aux registraires de faire preuve d'une plus grande efficacité en ce qui concerne l'achèvement des appels.

## RÉORGANISATION INTERNE DE LA COMMISSION

Entreprise au milieu de l'année 1974, la réorganisation de la Commission est en grande partie terminée. Grâce au reclassement du personnel du Greffe, à la répartition des tâches et à la description des postes, on est parvenu non seulement à un achèvement plus efficace des appels, en éliminant le chevauchement ou la papérase inutile, mais on en est également arrivé à une meilleure compréhension et à un meilleur travail d'équipe chez les employés de cette division.

Au cours de l'année qui vient de prendre fin, la Commission et le ministère de la Justice ont mis au point une répartition plus réaliste des responsabilités administratives et ce, dans le but d'éliminer le chevauchement et d'assurer, entre eux, une communication constante des données d'ordre administratif. Jusqu'à un certain point, cela a abouti, à la Commission, à une plus grande prise en charge de son administration, en plus d'améliorer considérablement la coordination entre elle-même et le ministère de la Justice. En vertu de la réorganisation interne de la Commission, la description des postes d'administrateurs sera révisée de façon à traduire leurs nouvelles responsabilités, pour être ensuite soumise au ministère de la Justice, aux fins d'étude et de reclassement.

Au cours des prochains mois, l'étape finale de la réorganisation de la Commission, celle de la Direction des projets spéciaux, sera réalisée. La Commission ne prévoit aucune augmentation substantielle du nombre actuel des membres du personnel affecté à la Direction des projets spéciaux. La réorganisation portera principalement sur la

## PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

La Commission ne prévoit aucune augmentation sensible de son budget pour l'année 1977-78. Nonobstant la réorganisation actuelle et la nouvelle répartition des tâches incombant à certains membres de son personnel, la Commission n'aura aucune difficulté à fonctionner avec le nombre de membres que lui confère la *Loi*. En outre, on n'envisage, pour la présente année financière, aucune modification des locaux de la Commission ou encore, aucune augmentation de leur nombre.

## TRIBUNAL D'APPEL EN MATIÈRE D'INFLATION

Conformément à l'article 26 de la *Loi anti-inflation*, on a constitué un Tribunal d'appel en matière d'inflation et, aux termes d'un arrêté en conseil, C.P. 1976-1265, en date du 27 mai 1976, le président a été nommé président du Tribunal d'appel en matière d'inflation, le président adjoint et les membres de la Commission de révision de l'impôt ont été nommés membres dudit Tribunal et ce, à titre inamovible, pour un mandat de trois ans au maximum.

On a cru que, lors de l'audition des appels, il serait préférable que le Tribunal d'appel en matière d'inflation siège par équipes de trois membres.

Afin d'éviter de perturber le rôle normal des audiences de la Commission de révision de l'impôt et d'éviter un arrêré des causes en matière d'impôt, on a décidé de recommander au ministère de la Justice la nomination d'un ou deux membres *spéciaux* du Tribunal d'appel en matière d'inflation, dont, afin d'écartier tout risque de conflits d'intérêts, la compétence en matière de rémunération ou de prix ne serait aucunement liée à leur implication personnelle soit dans le domaine de la gestion, soit dans le secteur de la main-d'oeuvre.

En conséquence, M. Innis Christie, professeur de droit à l'Université Dalhousie et président de la Commission des relations de travail de Nouvelle-Ecosse, a été nommé membre spécial du Tribunal pour une période d'un an. M. Christie, dont les connaissances et l'expérience en matière de rémunération ont été d'une valeur inestimable pour le Tribunal, a siégé lors de tous les appels entendus jusqu'à maintenant par le Tribunal. M. Christie et le président du Tribunal ont d'ordinaire été les membres permanents du Tribunal alors que le troisième membre était choisi à tour de rôle parmi les membres de la Commission de révision de l'impôt.

Jusqu'à maintenant, le Tribunal d'appel en matière d'inflation a tenu huit séances et a entendu quatorze appels à Saint-Jean (Nouveau-Brunswick), à Sudbury, Ottawa,

# Sixième rapport annuel de la Commission de révision de l'impôt

celui de 1,033 en 1975. De ces 1,504 poursuites judiciaires 284, en appel, ont pris fin à la suite d'un consentement à jugement déposé par les parties; 110, en appel, ont été retirées et rejetées pour défaut de poursuite. On a également statué sur 239 demandes de prolongation du délai imparties pour produire les avis d'opposition ou les avis d'appel et on a statué sur 8 demandes présentées en vertu de l'article 174 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Des 454 appels qui restent et qui ont été jugés sur le fond:

124 ont été admis  
226 ont été rejetés

187 ont été admis en partie

21 dont, au 31 décembre 1976, le prononcé du jugement avait fait l'objet d'une remise.

En 1976, le nombre des appels interjetés auprès de la Commission a été de 31 p. 100 supérieur à celui enregistré pour l'année 1975 et il a été de 21 p. 100 supérieur à la moyenne annuelle d'augmentation de 10 p. 100 enregistrée au cours des 10 dernières années. Sur la foi des données disponibles et du rythme des interjections d'appels qui a prévalu jusqu'à maintenant, on s'attend à ce qu'en 1977, l'augmentation du nombre des appels soit au moins comparable au nombre des appels reçus en 1976.

## SEANCES DE LA COMMISSION

La Commission a régulièrement siégé dans ses propres locaux situés à Toronto, Montréal, London, Ottawa et Vancouver. La Commission a, en outre, régulièrement tenu des audiences à St-Jean (Terre-Neuve), à Halifax et à Sydney (Nouvelle-Ecosse), à Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard), à Saint-Jean (Nouveau-Brunswick), à Sudbury (Ontario), à Rouyn, Sherbrooke et Québec (Québec), à Winnipeg (Manitoba), à Saskatoon et à Regina (Saskatchewan), à Calgary et à Edmonton (Alberta) ainsi qu'à Victoria, à Penticton et Kelowna (Colombie-Britannique). On a également tenu des séances spéciales lorsque l'on

Conformément à l'article 17 de la Loi sur la *Commission de révision de l'impôt*, la Commission de révision de l'impôt présente son sixième rapport annuel, qui porte sur ses activités au cours de l'année civile 1976.

La Commission dont la composition a atteint, en 1976, le maximum de sept membres que lui confère la *Loi* était composée des personnes suivantes:

PRÉSIDENT:

Louis-Joseph Lucien Cardin, C.P., C.R., B.A., LL.L.

PRÉSIDENT ADJOINT:

Francis Joseph Dubrule, C.R., B.A.

MEMBRES:

Roland St-Onge, C.R., B.A., B.Phil., LL.L.

Alfred John Frost, F.C.A., *Barriester-at-Law*

Alexander W. Prociuk, C.R., B.A., LL.B.

Delmer E. Taylor, B.A., C.A.

Guy Tremblay, LL.L., C.G.A.

Me F. J. Dubrule a été, le 27 mai 1976, nommé président adjoint de la Commission. Après avoir, en 1942, obtenu son diplôme de Bachelier ès Arts de l'Université Queen's, Me Dubrule a, au cours de la Deuxième Guerre mondiale, servi, en qualité de pilote, dans l'Aviation royale du Canada. Il a étudié le droit à Osgoode Hall et est devenu, en 1948, membre du Barreau de l'Ontario. Après avoir, de 1948 à 1950, exercé sa profession, Me Dubrule est entré au service du ministère de la Justice. En 1971, il a été nommé Conseiller de la Reine et nommé directeur du contentieux pour les affaires fiscales au ministère de la Justice. Les connaissances et la vaste expérience de Me Dubrule en matière de droit fiscal en font un précieux atout pour la Commission et sa nomination au poste de président adjoint est très bien vue.

## STATISTIQUES

Au cours de 1976, le nombre de poursuites judiciaires intentées par les contribuables fut de 1,504, par rapport à



Tax Review Board  
Office of the Chairman



Commission de révision de l'impôt  
Bureau du président

Ontario, Ottawa  
K1A 0M1

Le 31 mars 1977

L'honorable R. Basford, C.P., B.A., LL.B., député,  
Ministre de la Justice et  
Procureur général du Canada,  
OTTAWA (Canada).

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 17 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, 19  
Eliz. II, Chapitre 11, je vous sou mets par les présentes un rapport sur les activités de la  
Commission de révision de l'impôt pour l'année civile qui s'est terminée le 31 décembre  
1976.

J'ai donc l'honneur, Monsieur le Ministre, de soumettre le rapport à votre  
approbation et je vous prie d'agréer l'assurance de mon profond respect.

Lucien Cardin

ISBN: 0-662-00848-0

No de cat: J33-1976

© Ministre des Approvisionnement et Services Canada 1977

# 1976 SIXIÈME RAPPORT ANNUEL COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT



C A1  
J 90  
- A56



**1977 SEVENTH ANNUAL REPORT  
TAX REVIEW BOARD**



1977



Tax Review Board  
Office of the Chairman



Commission de révision de l'impôt  
Bureau du président

Ottawa, Ontario  
K1A 0M1

March 31, 1978 .

The Honourable R. Basford, P.C., B.A. LL.B., M.P.,  
Minister of Justice and Attorney General  
of Canada,  
OTTAWA, Canada.

Dear Mr. Minister:

Pursuant to section 17 of the *Tax Review Board Act*, 19 Eliz. II, chapter 11, I hereby report to you the activities of the Tax Review Board for the calendar year ended December 31, 1977.

Yours respectfully,

Lucien Cardin.



# Tax Review Board Seventh Annual Report

The Seventh Annual Report of the Tax Review Board covering the Board's activities for the 1977 calendar year is submitted in accordance with Section 17 of the *Tax Review Board Act*.

For the first time since its creation in December, 1971, the Tax Review Board has, in 1977, had its full statutory complement of seven members for the period of a full year.

During 1977, the Board was composed of the following:

## CHAIRMAN:

Louis-Joseph Lucien Cardin, P.C., Q.C., B.A., LL.B.

## ASSISTANT CHAIRMAN:

Francis Joseph Dubrule, Q.C., B.A.

## MEMBERS:

Roland St-Onge, Q.C., B.A., B.Phil., LL.L.

Alfred John Frost, F.C.A., Barrister-at-Law

Alexander W. Prociuk, Q.C., B.A., LL.B.

Delmer E. Taylor, B.A., C.A.

Guy Tremblay, LL.L., C.G.A.

However, in January, 1978, Mr. Alfred John Frost retired so that there are 6 members presently on the Board and one vacancy.

## STATISTICS

During the 1977 calendar year there were 1,698 legal actions filed with the Board as compared to 1,504 in 1976 and 1,033 in 1975. These actions consisted of appeals from assessments, applications for extension of time for filing notices of objection or notices of appeal under Section 167 of the *Income Tax Act*. The statistical disposition of appeals is contained in the Appendix to this report.

## BACKLOG

At December 31, 1977, statistics kept by the Board showed that there was a total of 1,675 appeals standing for disposal.

In considering these statistics one must come to a definition of what constitutes actual backlog. In my view it is the

number of appeals the Board has not reached or has been unable to set down for hearing. I do not consider that appeals which the Board has set down for hearing or was prepared to set down for hearing form a realistic part of a backlog when held in abeyance or adjourned at the request of the parties mainly with a view to negotiating settlement. It must be realized that many appeals under negotiation for settlement are instituted in the Board simply to protect the taxpayer's rights having regard to the time strictures contained in Section 167 of the *Income Tax Act*.

The Board therefore does not consider, within its own definition, that appeals falling within the following categories form part of a backlog.

- a) In 383 appeals the Board was requested to hold the hearing of them in abeyance pending decisions in other Courts. This is a cumulative figure for if the decisions of other Courts are carried to the full extent of the appeal procedure then two to three years may elapse before the Board is able to bring them on for hearing. The only saving feature is that many of them will be settled as a result of the decisions rendered by other Courts and thus preclude the hearing of them. It is to be noted that within this figure there is a block of 200 appeals instituted by the film industry which, if brought to hearing, could be disposed of as one case.
- b) 268 appeals which the Board has set down for hearing.
- c) 266 appeals adjourned, principally at the request of the taxpayer, for various legitimate reasons, many for the negotiation of pending settlements.

The above shows a total of 917 appeals which are in the main adjourned or held in abeyance with a view to eventual settlement. The Board could obviate this situation by adopting a strict policy of refusing to grant continuance or adjournment for the reason of anticipated settlement and bring them on for hearing summarily. I see no reason why the Board should not allow the parties time to en-

deavour to reach satisfactory resolution to their problems *inter se*. To do otherwise would be to burden the members of the Board with appeals which may be disposed of otherwise and also have the effect of delaying the hearing of those who are anxious and willing to proceed. With respect to adjournments for other reasons the Board should, and will, consider these applications on their merits and grant those where good and sufficient reasons are put forward in support of the application. To do otherwise would prejudice the right of the taxpayer to bring his matter to a fair hearing.

Similarly, a strict opposition by the Minister of National Revenue to all applications for adjournment, regardless of merit or practicality, would simply result in additional loss of judicial time in hearing endless procedural debate.

I believe it is inherent in the operation of the Board that there will always be numbers of appeals standing for disposal for the reasons stated above and that they should not be taken into consideration when assessing the Board's performance in its endeavour to meet the increasing numbers of appeals coming to it.

Of the balance of 758 appeals standing for disposal 183 were ineligible for listing because the 60-day period prescribed under the Rules of Practice and Procedure had not expired. Since this will be a recurrent situation at the end of any particular calendar year the effective number the Board must deal with is 575.

In projecting the number of sittings calculated to dispose of the current influx and the carry-over from 1977, one must take into account that many of the appeals are related and are heard on common evidence. The Board would expect to dispose of the 575 appeals in 404 individual hearings if all were brought to hearing.

However, the disposal of appeals as exhibited in the Appendix to this report, reveals that approximately half are carried to hearing and adjudication, the others being disposed of by consent, withdrawal or dismissal for want of prosecution. It is therefore evident that there will be a considerable diminution of the numbers of hearings required to dispose of the backlog referred to above.

I am confident that the Board will be in a current position by the autumn of 1978. A current position, in the context of the operation of the Board, is one where an appeal is set down for hearing, having regard to regulatory delays, 4 months from the date of institution.

The causes for the incidence of a backlog are principally as follows:

- a) a precipitate increase of 49.04% in the institution of appeals to the Board.
- b) the allowance of time for the hearing of Anti-Inflation Appeal Tribunal matters as the Board also acts in that capacity.

c) the Board's method of inscribing appeals for hearing.

The Board must seek to meet the first two considerations by improved and more efficient methods in its administrative practice. I have come to the conclusion that the root cause was the Board's approach to inscribing the appeals for hearing. Heretofore, the Board set down appeals for hearing giving chronological preference to the date of institution. In following this practice the Board had no knowledge as to whether or not the parties were prepared to proceed; whether negotiations for settlement were in progress; whether the parties were awaiting decisions from other Courts or whether the taxpayer was considering withdrawal. In the result the Board received many requests for adjournments either immediately before or at the hearings. Sittings scheduled for one week's duration comprising 30 cases set for hearing concluded in two or three days and the disposition of less than half a dozen appeals with resultant waste of judicial time and of expenses attendant on the arrangement and travelling to the site of the sittings.

As a remedial measure, and with the co-operation of the parties to the appeals, the administrative support officers of the Board, at my instruction, have obtained prior knowledge as to the readiness of the parties to proceed to hearing before the appeals are finally inscribed and encourage applications for fixed dates so that the time allotted can be completely utilized.

The results have been encouraging and indeed sittings scheduled to take up one week have extended into a second and in one instance a third.

The Board, however, will continue to seek from the legal profession and Department of Justice their views and suggestions as to how loss of time can be minimized for all concerned so that appeals coming to the Board can be disposed of expeditiously.

The Board also intends to increase the frequency of its sittings in areas that show an increase in the numbers of appeals awaiting disposition and expects to be current by the month of September, 1978.

## THE TAX REVIEW BOARD AS AN ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

The Tax Review Board is an administrative tribunal created to hear and dispose of tax appeals, and as such, is a quasi-judicial body with a more flexible role, as contemplated by its enabling legislation, than that of the Federal Court.

The Board offers the taxpayer a first opportunity of contesting his assessment before an independent and impartial tribunal. While the Board must apply the *Income Tax Act* and heed the principles of tax law established by higher Courts, and properly so, it does have, through its

flexibility in conducting its hearings, an awareness of the problems and anomalies that can, and do, exist in the procedural stage or in a strict, or too literal interpretation and application of the provisions of the *Income Tax Act*. I do not feel that the Board should remain silent on these matters. Conversely, I feel that the Board can, and should, perhaps by way of *obiter* remarks in its judgments, draw the attention of legislators to the matters that give it pause. It could thus make a contribution, in however small a way, to eventual and desirable clarification by Parliament.

I wish to draw attention, in this report to the difficulty experienced by the Board in the interpretation and application of Section 174 of the *Income Tax Act* which seems to give rise to a variety of decisions which confuse the legal profession and the taxpayer. The anomalies and seemingly iniquitous results which arise from its application were well expressed in the judgment of the Honourable Mr. Justice Urie in the Federal Court of Canada, Trial Division, in his decision in *Attorney General of Canada v. James C. Weaver and Freda J. Weaver*, (1975) C.T.C. 646, 75 DTC 5462.

Another matter I wish to refer to is one in which the Board is involved indirectly and that is the provisions and application of Section 165 of the *Income Tax Act*. Section 165 provides the taxpayer with an opportunity to file notice of objection to his assessment to income tax within 90 days of the mailing of the Notice of Assessment to him. If the taxpayer does not file his notice of objection in prescribed form within the limited time, then he has a right to apply to this Board, under Section 167, for an extension of time within which to do so on the premise that he has good and sufficient reason to support his application. Subsection (5) of Section 167 restricts the time within which he may make application to one year from the expiration of the time otherwise limited. It is a condition precedent to filing an appeal to this Board that the taxpayer has completed the objection stage under Section 165.

On the face of it the section appears to provide a relatively simple procedure. However, it is apparent, on the material received by the Board, that taxpayers, particularly laymen prosecuting their own appeals, are confused and uninformed with respect to the operation of the section. It is equally apparent that they have been in negotiation with officers of Revenue Canada, Taxation, for some months. In many cases they are unaware of the legal implications resulting from non-observance of the time limitations. The taxpayers apparently assume that oral or written communication with Revenue Canada constitutes notice of objection and are uninformed as to the fact that it must be submitted on Form T400A to have any legal significance. The Board is not always clear as to the intent of the taxpayer on receipt of his representations. The administrative officers of the Board seek, by inquiry, to clarify his intent if, indeed, the taxpayer is knowledgeable of his own posi-

tion, and if he is not our officers seek to guide him in the proper direction.

I am not persuaded that the delays encountered in the operation of Section 165 are completely due to dilatoriness on the part of the taxpayer. In some instances, because of delay, the taxpayer finds that he is statutorily prescribed by the time strictures contained in subsection 167(5) and in which case the Board can offer no relief. I can only deplore a situation, having regard to the circumstances above, where a taxpayer is deprived of his statutory right to have his tax matter reviewed by this Board or the Federal Court of Canada, on a procedural basis alone.

In the result, the Board is in receipt of an ever increasing number of applications for extension of time under Section 167 as shown in the table below:

Year	1971 — 2
	1972 — 28
	1973 — 95
	1974 — 132
	1975 — 189
	1976 — 253
	1977 — 373

The greater part of these were in respect of late filing of notice of objection. In 1977, the year under review, of the 373 applications filed 321 were with respect to notices of objection. It is significant that the Minister consented to the granting of these applications almost *in toto*.

If the Board, in the result, has become an administrative rubber stamp with respect to these applications then we are some distance away from the intent of Parliament in the enactment of paragraph (c) of subsection (5) of Section 167 of the *Income Tax Act* which reads as follows:

“167(5) No order shall be made under subsection (1) or (4)

.....

(c) unless the Board or Court is satisfied that,

- (i) but for the circumstances mentioned in subsection (1) or (4), as the case may be, an objection or appeal would have been made or taken within the time otherwise limited by this Act for so doing,
- (ii) the application was brought as soon as circumstances permitted it to be brought, and
- (iii) there are reasonable grounds for objecting to or appealing from the assessment.”

We are also an equal distance away from the principles recited by my predecessor, Judge K.A. Flanigan, in his decision in the case of *Savary Beach Land Ltd. v. M.N.R.*, (1972) C.T.C. 2908, 72 DTC 1497, which set out the criteria for the granting of applications for extensions of

time under Section 167. Under all the circumstances, the Board has little opportunity to apply them.

As an incident to the above, the Board is seized with an ever increasing flood of applications having a call on judicial time to consider them even though consented to.

I can only conclude that Sections 165 and 167 have become cumbersome and unwieldy in their operation. While there may be good legitimate reasons for their development to this stage, they now constitute a time consuming effort for all concerned.

## ORGANIZATION

Other than the job reclassification of a very small number of employees, made necessary because of the additional responsibilities assigned to the positions, the internal reorganization of the Board, which was commenced two years ago, is now completed.

The Board, pursuant to the Government's policy in respect of the *Official Languages Act*, in conjunction with the Department of Justice, is presently preparing its required programs while continuing to render its services in both official languages. Of the six members who are presently on the Board; two members of French origin are bilingual; one member of French origin, as a result of English courses, is now ready to hear cases in English; one member of English origin who has recently taken a full immersion course in French is now hearing appeals in French; and a fifth member of Ukrainian origin should be in a position to hear appeals in French within a year.

Experience has shown that it is most desirable that tax appeals pleaded in French, particularly in the Province of Quebec, should be heard by a member who understands French rather than relying on simultaneous translation. The competence in French of most of the members will permit the Board to follow this policy. In 1977 of the appeals heard by the Board 20% were in French.

The five Court Registrars who accompany the presiding member on sittings are all bilingual, save one, and here again the hearing of appeals pleaded in French and the desirability of rotating the Court Registrars is further facilitated. In the general support staff of the Board there is evident need of some bilingual positions; there will also be unilingual English positions, but presently I am of the opinion that the Board's exclusively French requirements would not warrant the creation of full-time unilingual French positions. Once the Tax Review Board's program on the *Official Languages Act* has been finalized according to the Government's directions it will be submitted to the Deputy Minister of the Department of Justice for approval.

## ANTI-INFLATION APPEAL TRIBUNAL

During 1976, 1977, and so far in the current year, the members of the Tax Review Board have also acted as members of the Anti-Inflation Appeal Tribunal pursuant to Section 26 of the *Anti-Inflation Act* by Order-in-Council, P.C. 1976-1265, dated May 27, 1976. In addition to the members of the Tax Review Board, the Anti-Inflation Appeal Tribunal included, as an *ad hoc* member, Mr. Innis Christie, a Professor of Law at Dalhousie University and Chairman of the Labour Relations Board of Nova Scotia. Mr. Christie has been a most valuable asset to the Anti-Inflation Appeal Tribunal and his knowledge and experience in labour relations have proven most helpful, for which the members of the Tribunal and I are truly appreciative.

During 1977 fourteen appeals were filed with the Anti-Inflation Appeal Tribunal; ten were heard and disposed of and four were withdrawn, as compared to fourteen appeals disposed of in 1976.

As of March 15, 1978, there are seventeen Anti-Inflation appeals yet to be heard. Some of these appeals arising in Manitoba had to be adjourned *sine die* pending the passing of pertinent Provincial legislation before the Tribunal could be legally seized with the appeals. These appeals are being scheduled for the late spring and summer months and will be disposed of at a time when it is much more difficult to set regular hearings for tax appeals.

## SUMMARY

In reviewing the Board's activities during 1977, considerable satisfaction can be taken in that the ground work for a more orderly and effective administration of the Board has now been laid. The objective sought was to establish a definite line of authority within the Board taking into account the necessary coordination between its various sections, the determination of the extent of authority and responsibility of each section head, a more equitable and logical job description for each position, a redefining of the responsibilities of the Court Registrars in the arrangements necessary for the effective hearing of tax appeals, and the creation of an adequate library and an internal research center; all of which aimed at providing the members of the Board with the essential support services they need in preparing, hearing and adjudicating tax appeals.

The steps taken in reducing the loss of judicial time have so far proven to be encouraging, and further consultations with the parties concerned in this respect and on other purely administrative and technical matters appear to be indicated.

The role of the Board as a quasi-judicial administrative tribunal is being moulded, not by the desire of any one person, but by the very nature of the *Tax Review Board Act* and by the growing necessity of having in our Canadian tax structure an independent objective tribunal less judicial perhaps than the higher courts rightly are, but more inquiring into all aspects of a taxpayer's assessment.

Experience has shown that unavoidable errors, misunderstandings and lack of information has led to an improper reassessment of taxpayers. The ambiguity of some sections of the *Income Tax Act*, the repeated interpretation and application of other sections of the *Act* which have never been questioned but which at times are questionable, and the anomalies resulting from the application of a section of the *Act* which is evidently not what the legislator intended, can result in the perpetuation of needless errors and indeed, at times, of unintended injustices. Some practical and effective means of calling attention to these problem areas appears necessary. The pointing out, by a body such as the Tax Review Board who deals almost exclusively with tax law, of the unavoidable and understandable inconsistencies in the *Income Tax Act* should be seen not as criticism but as a constructive effort to permit the legislator to reconsider the points raised and bring whatever amendment is deemed justified.

## ACKNOWLEDGEMENTS

As Chairman I am happy to express again to my colleagues my deep appreciation for the dedication they have always shown and the wholehearted co-operation they have consistently given in carrying out what, at times, were rather strenuous and demanding duties as members of the Board.

On behalf of the members and myself, I wish to thank all the personnel of the Board's staff for the interest shown in their respective jobs, and for the effective teamwork they have managed to achieve in providing the necessary support services to the members of the Board.

The Board is indeed grateful for the co-operation, the understanding and the contributions made by the Canadian Bar Association, the Institute of Chartered Accountants, the Tax Litigation Section of the Department of Justice and the Canadian Tax Foundation, in a mutual effort to make the Canadian income tax legislation as practical, effective and equitable as possible.

To you sir, may I express my appreciation for your constant interest and support in the Board's work, and may I, through you, sincerely thank the members of the Department of Justice for the very valuable help they have provided and the co-operation they have given the Board in helping solve administrative problems of mutual concern which has resulted in a practical and effective liaison between the Department of Justice and the Board in administrative matters.



## APPENDIX

### Statistics — Tax Review Board — 1977

#### Tax Appeals

Number of Tax Appeals instituted in 1977 —		1,317
Number of appeals heard and adjudicated:		
Allowed	121	
Allowed in part	72	
Dismissed	<u>292</u>	
TOTAL		485
Number of appeals disposed of on consent:		
Allowed	190	
Allowed in part	144	
Dismissed	<u>35</u>	
TOTAL		369
Number of appeals dismissed for want of prosecution		78
Number of appeals withdrawn		<u>104</u>
Total number of appeals disposed of		<u>1,036</u>
Deficit for 1977		281





des greffiers. De façon générale, il existe un besoin évident de créer certains postes bilingues au sein du personnel de soutien de la Commission. Il y aura également des postes unilingues anglais. Cependant, j'estime qu'à l'heure actuelle, les exigences linguistiques de la Commission en matière de français ne justifient pas à elles seules la création de postes unilingues français permanents. Dès que l'on aura terminé, conformément aux directives du gouvernement, l'élaboration du programme de la Commission de révision de l'impôt, relatif à la *Loi sur les langues officielles*, ledit programme sera soumis, pour approbation, au sous-ministre de la Justice.

## LE TRIBUNAL D'APPEL EN MATIÈRE D'INFLATION

Au cours de 1976, de 1977 et de la partie écoulée de la présente année, les membres de la Commission de révision de l'impôt ont, aux termes de l'arrêté en conseil C.P. 1976-1265, en date du 27 mai 1976, siégé aussi en qualité de membres du Tribunal d'appel en matière d'inflation constitué en vertu de l'article 26 de la *Loi anti-inflation*. Outre les membres de la Commission de révision de l'impôt, Me Innis Christie, professeur de droit à l'université Dalhousie et président de la Commission des relations de travail de la Nouvelle-Écosse, a siégé au Tribunal d'appel en matière d'inflation, en qualité de membre spécial. Me Christie a fourni, au Tribunal d'appel en matière d'inflation, un apport des plus précieux. Ses connaissances et son expérience en matière de relations de travail ont été pour le Tribunal d'une valeur inestimable. Les membres du Tribunal et moi-même lui en savons gré.

Au cours de 1977, le Tribunal d'appel en matière d'inflation a été saisi de quatorze appels dont dix ont fait l'objet d'une audition et d'une décision et quatre ont été retirés, comparativement aux quatorze appels ayant fait l'objet d'une décision en 1976. Au 15 mars 1978, il restait à entendre dix-sept appels en matière d'inflation. Certains desdits appels interjetés au Manitoba ont dû être reportés indéfiniment en attendant l'adoption d'une loi provinciale autorisant le Tribunal à se saisir des appels interjetés auprès de lui. L'audition de ces appels a été fixée à la fin du printemps et à la saison estivale et l'on statuera sur ceux-ci à un moment où il est beaucoup plus difficile de tenir périodiquement des auditions d'appels en matière d'impôt.

## CONCLUSION

A l'examen des activités de la Commission au cours de 1977, nous pouvons nous réjouir du fait que nous ayons jeté les bases d'une administration mieux structurée et plus efficace de la Commission. Il s'agissait d'établir, au sein de la Commission, une répartition précise des responsabilités,

compte tenu de la collaboration qui doit nécessairement exister entre ses diverses sections, de la nécessité d'établir l'étendue des pouvoirs et des responsabilités de chaque chef de section, de la nécessité d'avoir des descriptions de postes plus équitables et plus logiques, de la nécessité de redéfinir les responsabilités des registraires de la cour relativement aux dispositions à prendre en vue de l'audition des appels en matière d'impôt ainsi que de celle d'aménager une bibliothèque adéquate et de créer, au sein de la Commission, un centre de recherches, lesquels éléments visent tous à fournir aux membres de la Commission les services essentiels qui leur sont nécessaires en vue de préparer et d'entendre les appels en matière d'impôt ainsi que pour statuer sur ceux-ci.

Les mesures prises en vue de réduire les pertes de temps subies par la Commission se sont, jusqu'à maintenant, avérées encourageantes et il semble qu'il serait opportun de consulter à nouveau les parties intéressées à ce sujet et au sujet d'autres questions d'ordre purement administratif et technique.

Indépendamment de la volonté de quiconque, le rôle de la Commission, en tant que tribunal administratif quasi-judiciaire, est en voie de se préciser en raison de l'essence même de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt* et en raison de la nécessité croissante de disposer, au sein de notre système fiscal canadien, d'un tribunal impartial et autonome, peut-être de caractère moins nettement judiciaire que ne le sont à bon droit les instances supérieures mais, cependant, d'avantage voué aux enquêtes portant sur tous les aspects de l'assujettissement des contribuables à l'impôt.

L'expérience démontre qu'en raison d'erreurs, de malentendus et d'un manque d'information inévitables, des contentieux ont fait l'objet de nouvelles cotisations irrégulières. L'ambiguïté de certains des articles de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, l'interprétation et l'application à plusieurs reprises d'autres articles de la *Loi*, n'ayant jamais fait l'objet de contestations mais qui, dans certains cas, sont contestables, les anomalies résultant de l'application d'un article de la *Loi* dérogeant manifestement à l'intention du législateur peuvent entraîner la répétition d'erreurs inutiles et même, parfois, d'injustices involontaires. Il s'avère nécessaire de trouver des moyens pratiques et efficaces d'attirer l'attention des intéressés sur ces secteurs où surgissent des difficultés. Le fait qu'un organisme, tel que la Commission de révision de l'impôt qui s'occupe presque exclusivement de droit fiscal, souligne les contradictions inévitables et de droit fiscal, soulève des questions soulevées et d'apporter toute modification s'avérant nécessaire.

*Beach Land Ltd. v. M.N.R.*, (1972) C.T.C. 2608, 72 DTC 1497, lesquels principes fixent les critères dont il y a lieu de tenir compte en matière d'autorisation des demandes de prolongation du délai, formulées en vertu de l'article 167. De toute manière, la Commission a rarement la possibilité de les mettre en application.

Incidentement, le temps de la Commission est de plus en plus consacré à répondre à ces demandes qui sont en fait accordées automatiquement par consentement.

Je dois conclure, dans les circonstances, que l'application des articles 165 et 167 souligne l'existence d'un problème technique à ce niveau de la procédure d'appel. Bien que jusqu'à maintenant des motifs valables et légitimes puissent avoir justifié leur élaboration, leur application représente, à l'heure actuelle, une perte de temps pour tous les intéressés.

## ORGANISATION

Un reclassement des postes occupés par un très petit nombre d'employés s'est avéré nécessaire en raison de l'adjonction de nouvelles responsabilités aux postes en cause. Outre ce reclassement, la réorganisation interne de la Commission, commencée il y a deux ans, est maintenant terminée.

Conformément à la politique du gouvernement relative à la *Loi sur les langues officielles*, la Commission est, de concert avec le ministère de la Justice, en voie de mettre sur pied les programmes nécessaires, tout en continuant de dispenser ses services dans les deux langues officielles. Des six membres qui siègent actuellement à la Commission, deux sont d'origine francophone et sont bilingues; un membre est d'origine francophone et, grâce à des cours d'anglais, il est maintenant prêt à entendre des appels en anglais; un membre d'origine anglophone, ayant récemment terminé un cours d'immersion en français, entend maintenant les appels en français; enfin, un cinquième membre, d'origine ukrainienne, devrait d'ici un an être en mesure d'entendre les appels en français.

L'expérience démontre qu'il est nettement souhaitable que les appels en matière d'impôt plaident en français, notamment dans la province de Québec, soient entendus par un membre qui comprend le français, au lieu de recourir à la traduction simultanée. La capacité de la plupart des membres d'entendre les appels en français permettra à la Commission de se conformer à cette politique. En 1977, le pourcentage des appels entendus en français a été de 20 p. 100.

Les cinq registraires qui accompagnent le membre qui siège lors d'une séance sont tous bilingues à l'exception des appels lors d'une séance d'audition encore davantage l'audition des appels plaident en français ainsi que la rotation souhaitable

cas, en raison d'un retard, le contribuable se voit dans l'impossibilité de faire quoi que ce soit en raison des délais prescrits par le paragraphe 167(5) et, en l'espèce, la Commission n'y peut rien. Compte tenu des circonstances précitées, je ne puis que déplorer le fait qu'une simple question de procédure puisse priver un contribuable de son droit statutaire de soumettre son cas soit à cette Commission, soit à la Cour fédérale du Canada.

Enfin, comme en fait foi le tableau ci-après, la Commission se voit adresser, conformément à l'article 167, un nombre de plus en plus considérable de demandes de prolongation du délai:

Année	
1971	2
1972	28
1973	95
1974	132
1975	189
1976	253
1977	373

La plupart des demandes sont adressées à la suite d'une signification tardive d'un avis d'opposition. En 1977, l'année faisant l'objet du présent rapport, des 373 demandes qui ont été signifiées, 321 portaient sur des avis d'opposition. Il est important de souligner que le Ministre a fait droit à la plupart des demandes.

En définitive, si la Commission n'a joué, en statuant sur lesdites demandes, qu'un rôle au plan administratif, nous nous sommes alors quelque peu écartés des objectifs que visait le Parlement en édictant l'alinéa c) du paragraphe (5) de l'article 167 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, lequel alinéa se lit comme suit:

"167. (5) Aucune ordonnance ne peut être rendue en vertu du paragraphe (1) ou (4)

c) à moins que la Commission ou la Cour ne soit convaincue que,

(i) sans les circonstances mentionnées au paragraphe (1) ou (4), selon le cas, une opposition aurait été faite ou un appel aurait été interjeté dans le délai par ailleurs imparti à cette fin par la présente loi,

(ii) la demande a été présentée aussitôt que les circonstances l'ont permis, et

(iii) des motifs raisonnables de faire opposition ou d'interjeter appel existent en ce qui concerne la cotisation."

Nous nous sommes également écartés des principes énoncés par mon prédécesseur, M. le juge K.A. Flanagan, dans la décision qu'il a rendue à l'égard de l'affaire *Savary*

contribuables. Dans la décision qu'il a rendue dans l'affaire *J. Weaver, (1975) C.T.C. 646, 75 DTC 5462*, l'honorable juge Urie de la Cour fédérale du Canada, Division de première instance, expose clairement les anomalies et les résultats apparemment inévitables que suscite l'application dudit article.

Je tiens à souligner une autre question impliquant indirectement la Commission, à savoir les dispositions et l'application de l'article 165 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. L'article 165 permet au contribuable de signifier un avis d'opposition à la cotisation d'impôt qu'il s'est vu imposer et ce, dans les 90 jours de la date à laquelle un avis de cotisation lui a été expédié par la poste. S'il omet de signifier ledit avis d'opposition selon la forme et dans le délai prescrits, le contribuable peut alors, en application de l'article 167, adresser à cette Commission une demande de prolongation du délai dans lequel un avis d'opposition peut être signifié, à la condition de fournir des motifs valables et satisfaisants justifiant ladite demande. Le paragraphe (5) de l'article 167 prévoit qu'il doit adresser une demande de prolongation dans l'année qui suit l'expiration du délai par ailleurs imparti. Avant que le contribuable ne puisse interjeter appel auprès de cette Commission, il est absolument nécessaire que le délai d'opposition, prévu à l'article 165, soit écoulé.

De prime abord, ledit article semble prévoir une procédure relativement simple. Toutefois, d'après les documents produits à la Commission, il est manifeste que les contribuables, et notamment les profanes qui s'occupent eux-mêmes d'interjeter appel, sont dans l'incertitude et dans l'ignorance en ce qui a trait à l'application de cet article. Il est également évident que, pendant un certain nombre de mois, ils ont poursuivi des négociations avec les officiers de Revenu Canada, Impôt. Dans un bon nombre de cas, ils ignorent les répercussions qu'entraîne, au plan juridique, l'observation des délais impartis. Selon toute évidence, les contribuables croient qu'une communication orale ou par écrit avec Revenu Canada constitue un avis d'opposition et ils ignorent qu'un tel avis doit, pour être valable au plan juridique, être signifié au moyen d'une formule T400A. Les observations produites par le contribuable ne renseignent pas toujours clairement la Commission sur les intentions de ce dernier. Les membres du personnel administratif de la Commission tentent, au moyen d'une enquête, de préciser quelles sont les intentions du contribuable lorsque ce dernier est effectivement conscient de la situation dans laquelle il se trouve. Par contre, s'il n'est pas conscient de sa situation, ils cherchent à lui indiquer les mesures qu'il lui convient de prendre.

À mon avis, on ne peut pas entièrement attribuer à la lenteur des contribuables les retards que nous connaissons en matière d'application de l'article 165. Dans certains

des procédures. Ils ont également pris l'habitude d'encourager les intéressés à formuler des demandes comportant une date précise, de façon à ce que le temps disponible soit utilisé intégralement.

Les résultats se sont avérés encourageants et, en fait, certaines séances qui devaient, selon les prévisions, durer une semaine ont été prolongées d'une semaine et, dans un cas, de deux semaines.

Toutefois, la Commission continuera de demander aux avocats et au ministère de la Justice d'exprimer leur avis et de formuler des propositions quant à la façon de réduire au minimum les pertes de temps subies par tous les intéressés, de manière à ce que la Commission puisse statuer de façon expéditive sur les appels dont elle est saisie.

La Commission se propose également d'accroître, dès le mois de septembre 1978, le nombre de ses séances dans les régions qui connaissent un accroissement du nombre des appels en suspens.

## LA COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT EN TANT QU'ÉTRANGER ADMINISTRATIF

La Commission de révision de l'impôt est un tribunal administratif créé en vue de procéder à l'audition des appels en matière d'impôt et de statuer sur lesdits appels. À ce titre, il s'agit d'un organisme quasi-judiciaire dont le rôle, selon la *Loi* qui lui confère ses pouvoirs, est plus souple que celui de la Cour fédérale.

La Commission offre au contribuable une première possibilité de contester, auprès d'un tribunal autonome et impartial, la cotisation qu'il s'est vu imposer. Bien qu'elle doive mettre en application la *Loi de l'impôt sur le revenu* tout en tenant compte des principes de droit fiscal établis d'une manière légitime par des instances supérieures, la Commission est, grâce à la souplesse dont elle dispose dans la conduite de ses séances, tout à fait consciente des problèmes et des anomalies qui peuvent surgir, et qui surgissent effectivement, au plan de la procédure et auxquels peuvent donner lieu l'interprétation et l'application rigoureuses ou trop littérales des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Je n'estime pas que la Commission doive garder le silence à ce sujet. Au contraire, j'estime que la Commission peut et même doit, au moyen d'observations formulées incidemment dans ses jugements, attirer l'attention des législateurs sur les questions qui lui causent de sérieux soucis. Ce faisant, elle pourrait contribuer, de quelque façon, à ce que le Parlement apporte éventuellement aux textes des éclaircissements souhaitables.

Je tiens à souligner, dans le présent rapport, les difficultés que suscitent, pour la Commission, l'interprétation et l'application de l'article 174 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, sur lequel se fonde toute une gamme de décisions qui sèment la confusion chez les avocats et les

Toutefois, selon l'annexe jointe au présent rapport, environ la moitié des appels font l'objet d'une audition et d'une décision, les autres étant réglés soit par voie d'un conseil de jugement, soit par désistement. En conséquence, la Commission peut sans aucun doute entrevoir moins d'auditions que le nombre d'appels ci-haut indiqué comme faisant partie du retard susmentionné.

Je suis persuadé qu'à la Commission, la situation rededviendra normale dès l'automne 1978. Dans le contexte des activités de la Commission, l'expression "situation normale" s'entend de l'inscription au rôle des appels dans les délais réglementaires, soit 4 mois à compter de leur interjection.

Voici les principales explications du retard que nous connaissons:

- a) un accroissement soudain de 49,04 p. 100 du nombre des appels interjetés auprès de la Commission.
- b) le délai nécessaire à l'audition des appels interjetés auprès du Tribunal d'appel en matière d'inflation, étant donné que la Commission siège également en cette qualité.
- c) la procédure d'inscription au rôle des appels utilisée par la Commission.

Dans les deux premiers cas, il s'agit pour la Commission d'améliorer et de rendre plus efficace sa façon de procéder dans le cours normal de son administration. J'en suis arrivé à la conclusion que le retard est principalement dû à la procédure d'inscription au rôle des appels utilisée par la Commission. Jusqu'ici, la Commission a procédé à l'inscription des appels à son rôle en tenant surtout compte de la date de leur interjection. Ce faisant, la Commission ignorait totalement si les parties étaient prêtes à entamer des procédures, si des négociations en vue d'un règlement étaient en cours, si les parties attendaient qu'un autre tribunal ait rendu une décision ou si le contribuable songeait à se désister. En conséquence, la Commission s'est vue adresser un bon nombre de demandes d'ajournement soit immédiatement avant la tenue des séances, soit au cours de celles-ci. Des séances qui, selon les prévisions, devaient durer une semaine, au cours desquelles on comptait statuer sur 30 appels, n'ont duré que deux ou trois jours et n'ont permis de statuer que sur moins d'une demi-douzaine d'appels. Cela a occasionné, à la Commission, une perte de temps ainsi que des frais relatifs aux dispositions prises et aux déplacements sur les lieux des séances.

En vue de remédier à cette situation et avec la collaboration des parties en cause dans les appels, les membres du personnel administratif de soutien de la Commission ont pris, à ma demande, l'habitude de s'informer, avant d'inscrire leur appel au rôle, si les parties sont prêtes à entamer

- b) 268 appels que la Commission a inscrits à son rôle.
- c) 266 appels reportés, principalement à la demande du contribuable et ce, pour divers motifs légitimes et, dans bien des cas, en vue de permettre la négociation d'un règlement éventuel.

Les chiffres précités démontrent qu'au total, environ 917 appels ont été suspendus ou reportés en vue de permettre la réalisation éventuelle d'un règlement. La Commission pourrait éviter cette situation en adoptant une politique rigoureuse consistant à refuser d'accorder une remise ou un ajournement même s'il y a possibilité d'un règlement éventuel, et en procédant immédiatement à l'audition des dites appels. Je ne vois aucun motif justifiant la Commission de refuser d'accorder aux parties un délai leur permettant d'apporter elles-mêmes, à leurs problèmes, une solution satisfaisante. En refusant de le faire, la Commission ne contribuerait qu'à accabler ses membres d'appels pouvant être réglés autrement et, en outre, qu'à retarder l'audition des parties qui souhaitent donner suite immédiatement à leur procès. Quant aux demandes d'ajournement formées pour d'autres motifs, la Commission étudiera le bien-fondé, pour ne faire droit qu'à celles à l'égard desquelles on invoque des motifs raisonnables et satisfaisants. Le fait d'agir autrement porterait préjudice au droit du contribuable de soumettre son dossier à une audition équitable.

En outre, en s'opposant rigoureusement à toute demande de d'ajournement, sans tenir compte de son bien-fondé ou de son caractère pratique, le ministre du Revenu national ne contribuerait qu'à faire perdre davantage de temps aux parties en cause en les contraignant à procéder à l'audition d'interminables débats de caractère procédurier.

J'estime que, pour les motifs précités, il y aura toujours, à la Commission, un certain nombre d'appels en suspens. Toutefois, je suis d'avis qu'on ne doit tenir compte de ces dits appels en évaluant les résultats des initiatives déployées par la Commission en vue de répondre au nombre croissant des appels courants interjetés auprès d'elle.

Des 758 appels en suspens qui restent, 183 n'ont pu être inscrits au rôle étant donné que le délai de 60 jours prévu dans les Règles de pratique et de procédure n'était pas expiré. Étant donné qu'il s'agit là d'une situation qui se présente à la fin de chaque année civile, le nombre des appels sur lesquels la Commission doit effectivement statuer est de 575.

En calculant le nombre de séances qui seront nécessaires pour statuer sur les appels qui seront interjetés et sur ceux qui, en 1977, ont été reportés à la présente année, nous devons tenir compte du fait que plusieurs desdits appels sont connexes et qu'ils seront entendus sur preuve commune. La Commission prévoit que 404 séances seront nécessaires pour statuer sur 575 appels, en supposant que tous ces appels seront entendus.

# Septième rapport annuel de la Commission de révision de l'impôt

## RETARD

Au 31 décembre 1977, les statistiques de la Commission démontraient qu'au total, 1,675 appels étaient en suspens. Face à un tel chiffre, nous nous devons de préciser en quoi consiste au juste le retard que nous connaissons à l'heure actuelle. À mon avis, un tel retard est dû au fait qu'il a été impossible d'inscrire au rôle de la Commission un bon nombre d'appels. Je n'estime pas qu'une partie dudit retard puisse vraiment s'expliquer par les appels que la Commission a inscrits ou qu'elle était disposée à inscrire à son rôle et qui ont été suspendus ou reportés à la demande des parties, en vue de leur permettre de négocier un règlement. Nous devons nous rendre compte que, dans un bon nombre de cas, des appels faisant l'objet de négociations en vue d'un règlement ne sont interjetés auprès de la Commission que dans le but de protéger les droits du contribuable face aux limites relatives aux délais prévus à l'article 167 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

En conséquence, la Commission estime que les appels tombant dans l'une des catégories ci-après ne peuvent être considérés comme étant en retard.

a) Dans 383 cas, on a demandé à la Commission de suspendre l'audition des appels en attendant que d'autres tribunaux rendent une décision. Il s'agit là d'un chiffre cumulatif car, en cas d'application intégrale des procédures d'appel aux décisions rendues par d'autres tribunaux, il se peut que la Commission ne puisse les inscrire à son rôle que de deux à trois ans plus tard. Il s'ensuit que plusieurs appels sont réglés à la suite d'une décision rendue par un autre tribunal, ce qui écarte la nécessité de procéder à leur audition. Nous devons également souligner que ce chiffre inclut 200 appels interjetés par l'industrie cinématographique qui, s'ils sont entendus, pourront être tranchés comme un seul appel.

Conformément à l'article 17 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, la Commission de révision de l'impôt présente son septième rapport annuel portant sur ses activités au cours de l'année civile 1977.

Pour la première fois depuis sa création, en décembre 1971, la composition de ladite Commission a, pendant toute l'année 1977, été de sept membres, soit le maximum que lui confère la *Loi*.

Au cours de 1977, la Commission était composée des personnes suivantes:

## PRÉSIDENT:

Louis-Joseph Lucien Cardin, C.P., C.R., B.A., LL.B.

## PRÉSIDENT ADJOINT:

Francis Joseph Dubrule, C.R., B.A.

## MEMBRES:

Roland St-Onge, C.R., B.A., B.Phil., LL.L.

Alfred John Frost, F.C.A., *Barrister-at-law*

Alexander W. Prociuk, C.R., B.A., LL.B.

Delmer E. Taylor, B.A., C.A.

Guy Tremblay, LL.L., C.G.A.

Toutefois, en janvier 1978, M. Alfred John Frost a pris sa retraite de sorte qu'il existe, à l'heure actuelle, un poste vacant à la Commission qui n'est plus composée que de 6 membres.

## STATISTIQUES

Au cours de l'année civile 1977, le nombre des poursuites judiciaires intentées auprès de la Commission a été de 1,698 comparativement à 1,504 en 1976 et à 1,033 en 1975. De ce nombre, il y a eu des appels interjetés à l'égard de cotisations, des demandes de prolongation du délai impart pour produire les avis d'opposition ou les avis d'appel prévus à l'article 167 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. L'annexe jointe au présent rapport nous présente un tableau statistique desdits appels.



Tax Review Board  
Office of the Chairman



Commission de révision de l'impôt  
Bureau du président

Ottawa, Ontario  
K1A 0M1

Le 31 mars 1978

L'honorable R. Bastford, C.P., B.A., LL.B., député,  
Ministre de la Justice et  
Procureur général du Canada,  
OTTAWA (Canada).

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 17 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, 19  
Eliz. II, Chapitre 11, je vous soumetts un rapport sur les activités de la  
Commission de révision de l'impôt pour l'année civile qui s'est terminée le 31 décembre  
1977.

J'ai donc l'honneur, Monsieur le Ministre, de soumettre le rapport à votre approba-  
tion et je vous prie d'agréer l'assurance de mon profond respect.

Lucien Cardin



---

1977

Septième rapport annuel  
de la  
Commission de révision de l'impôt

---





# 1977

## SEPTIÈME RAPPORT ANNUEL

### COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT



GA1

J90

- A56



**1978**

**EIGHTH  
ANNUAL  
REPORT**

**TAX  
REVIEW  
BOARD**







---

Eighth Annual Report  
of the  
Tax Review Board

1978

---



© Minister of Supply and Services Canada 1979

Cat. No. J33-1978

ISBN 0-662-50328-7

Tax Review Board  
Office of the Chairman



Commission de révision de l'impôt  
Bureau du président

Ottawa, Ontario  
K1A 0M1

March 31, 1979.

The Honourable Marc Lalonde, P.C., Q.C., LL.L., M.A., M.P.,  
Minister of Justice and Attorney General  
of Canada,  
OTTAWA, Canada.

Dear Mr. Minister:

Pursuant to section 17 of the *Tax Review Board Act*, 19 Eliz. II, chapter 11, I hereby report to you the activities of the Tax Review Board for the calendar year ended December 31, 1978.

Yours respectfully,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Lucien Caron'.

Lucien Caron.



# Tax Review Board

## Eighth Annual Report

The Eighth Annual Report of the Tax Review Board summarizing the Board's activities for the 1978 calendar year is submitted in accordance with Section 17 of the *Tax Review Board Act*.

During the course of the year under review Mr. Alex W. Prociuk, Q.C., B.A., LL.B., a Member of the Board since April, 1972, died suddenly in April of last year on his way to attend court at the Board's accommodations in Toronto. Mr. Prociuk was an esteemed Member of the Board who, because of his sincerity, impartiality and competence, had in a few short years earned the respect and admiration of counsel who appeared before him. Mr. Prociuk contributed greatly in creating a congenial and pleasant atmosphere on the Board by his cheerfulness, his friendliness and his eagerness to be helpful in any way he could and to anyone who sought his help. Mr. Prociuk's contributions at formal meetings of the Board were always well thought out, learned and practical. All the Members of the Board have indeed lost an excellent colleague and a very good friend.

With the retirement of Mr. A.J. Frost in January and Mr. Prociuk's death in April, two positions became vacant on the Board's statutory complement of seven Members. These positions were filled during the 1978 calendar year.

### BIOGRAPHICAL NOTES

Mr. Michael J. Bonner was appointed as a Member of the Tax Review Board on July 1, 1978. Mr. Bonner was born in Ottawa in 1935, where he received his elementary and high school training. In 1957 he received his B.A. degree, and in 1960 he received his LL.B. degree from Queen's University. He was called to the Bar in 1962. Mr. Bonner has had considerable experience in tax litigation with the Department of Justice and was given the responsibility of senior positions in that field of law.

On November 16, 1978, Mr. John B. Goetz, Q.C., was appointed as a Member of the Board. Mr. Goetz was admitted to the Bar in 1945. He was, at the time of his appointment, a member of the firm of Griffin, Beke & Thorson in

Regina, Saskatchewan. Mr. Goetz has had a great deal of experience in litigation and was, for a time, Regina City Prosecutor. He later became an agent for the Attorney-General and was in charge of all prosecutions in the Judicial Centre of Regina. In 1957 he was named Queen's Counsel.

The Members of the Board greatly appreciate the appointments of Mr. Bonner and Mr. Goetz and wish their new colleagues a long and interesting career in a most fascinating field of law.

The composition of the Board for 1978 was as follows:

#### CHAIRMAN:

Louis-Joseph Lucien Cardin, P.C., Q.C., B.A., LL.B.

#### ASSISTANT CHAIRMAN:

Francis Joseph Dubrule, Q.C., B.A.

#### MEMBERS:

Roland St-Onge, Q.C., B.A., B.Phil., LL.L.

Delmer E. Taylor, B.A., C.A.

Guy Tremblay, LL.L., C.G.A.

Michael J. Bonner, B.A., LL.B.

John B. Goetz, Q.C.

### GENERAL REVIEW 1972 – 1978

In this Report of the Board's eighth year of operation, a short general review of its activities, its experience, its evolution and its problems for the past seven full years of operation appears to be particularly useful and timely.

Although the yearly mathematical calculations of the number of actions filed with the Tax Review Board since 1972 are important, they are less significant than the gradual and profound changes which have taken place in the nature and complexity of tax appeals filed with the Board in the period under review. This evolution in the Board's operations was the inevitable result of attempting to adjust and to cope with developing circumstances which may not have been foreseen at the time the Tax Review Board was enacted.

In perusing the Parliamentary Debates relative to the creation of the Tax Review Board in 1971, it appears that the intent of Parliament was to create a tribunal more flexible than a court where there would be no court costs involved; where the tribunal would be more accessible to the ordinary taxpayer; where the strict application of the law of evidence would not be mandatory; and where the procedure would be informal so that the unrepresented taxpayer could appear before it and receive a fair hearing. The wisdom and the desirability of such a concept is unquestionable since it is the taxpayer's first opportunity to present his grievances to an independent tribunal. There can be no area of Government administration where the subject matter is as universal, as sensitive and as personal to all Canadian citizens as the enforcement of the *Income Tax Act* and great care should be taken to apply it with fairness and justice.

The experience of the Board in the past seven full years of operation confirms that the easy accessibility, the flexibility, the impartiality and the independence of the Board from any Government department, have given to an increasing number of taxpayers appearing before it, a greater degree of assurance and confidence in presenting their case to the Board. But experience has also shown that complete informality in the adjudication of any law is not necessarily synonymous with justice, and inherent in the concept of flexibility are the seeds of confusion which often lead to the very injustices we are trying to avoid. This, the courts have long since learned, and against which they have consciously and consistently been on guard and rightly so.

It was therefore necessary for the Board to take up a position procedurally less rigid than that of the courts, while at the same time ensuring that the litigation arising from the application of the *Income Tax Act* could be dealt with judicially as required by statute.

Contrary to the impression that one may get from the term "Tax Review" in the Board's name, such flexibility cannot, and does not, extend to decisions rendered by each Member of the Board. The Board Members, like the Judges of the Federal Court, have no discretionary power in adjudicating tax appeals and, like that Court, must make their decisions exclusively on the basis of the provisions of the *Income Tax Act* and on case law, as enunciated by the higher courts. Even the procedures followed by the Board are subject to review by the Federal Court.

At the appeal stage of the tax procedures, negotiations between the taxpayer and the Department of National Revenue or the Department of Justice have already taken place. The role of the Board, therefore, cannot be that of arbitrator in further negotiations between the parties in a sort of round table discussion where a decision is rendered in favour of the party who presents the more reasonable

argument. A procedural approach less formal than that presently adopted by the Board would compound the difficulty for the Board in the hearing of an orderly presentation of the pertinent evidence and the applicable sections of the *Income Tax Act* on the basis of which a judicial decision is sought.

It is very possible that the Tax Review Board was conceived in 1971 as an informal taxpayer's court on the assumption that it would deal almost exclusively with unrepresented taxpayers whose appeals would involve relatively simple tax issues which could be easily disposed of at the hearing, while the more legally complicated tax appeals would be filed with the Trial Division of the Federal Court. It is also possible that this concept gave rise in some quarters to the idea that the Tax Review Board was to be an extension of the Department of National Revenue which would review the taxpayer's assessments on a quasi-administrative, quasi-judicial basis.

Experience over the years has shown that both these assumptions have proven to be wrong in fact and in law. The Board is presently seized with all types of appeals from the simplest to the most complicated, from unrepresented taxpayers to taxpayers represented by the best tax lawyers in the country, from relatively low taxable incomes to incomes reaching into the millions of dollars, from the most elementary tax principles to the most difficult and complex concepts of tax law, which cover all aspects of economic activities and all spheres of social life, and whose hearings range from one hour to five and six days duration. Legally all tax appeals filed with the Board for adjudication on the basis of the *Income Tax Act* and case law cannot be disposed of in any other way than judicially.

The Board takes considerable pride in the manner in which parties to the appeals have responded to the efforts it has made, and is making, in coping with and adapting its procedure to the circumstances surrounding all appeals. Fortunately, the procedure presently followed by the Board, which has evolved over the years, is flexible enough to be applied to taxpayers represented by counsel, as well as taxpayers appearing on their own behalf, and consistent enough with general court practices to ensure a fair and impartial hearing in both official languages to all taxpayers who appear before the Board.

Because of the nature of its mandate and the sensitivity and universality of taxation of incomes, it is important that the Tax Review Board be, and be seen to be, as independent and impartial in adjudicating tax litigation as are the higher courts in other fields of law. The Tax Review Board, in dealing with tax litigation, cannot, and should not, be influenced by Departmental directives or by Government policies other than by those which are reflected by amendments to the *Income Tax Act* as passed by Parliament. To

do otherwise would destroy the credibility and the usefulness of the Board as an independent and impartial judicial tribunal to which all taxpayers may submit tax problems which could not be resolved at the administrative stages of our taxing procedures.

The Board, operating as it is presently, does play a useful role in giving to all taxpayers the opportunity of having their tax problems determined judicially without court costs, while at the same time relieving the Trial Division of the Federal Court of hundreds of tax actions annually

which would otherwise be instituted in that Court. With all the other fields of administrative law which fall under the jurisdiction of the Federal Court, the increasing number of tax appeals filed each year might very well cause a serious problem in the volume of work that would have to be disposed of by that Court.

The *Tax Review Board Act* was enacted on December 15, 1971, and it may be useful to indicate the number of actions filed with the Board since 1972.

## STATISTICS

### ACTIONS FILED WITH TAX REVIEW BOARD FOR THE YEARS 1972 TO 1978 INCLUSIVE

YEARS	APPEALS	APPLICATIONS SEC. 167	APPLICATIONS SEC. 174	TOTAL ACTIONS
1972	981	28		1,009
1973	960	95	1	1,056
1974	1,071	132	20	1,223
1975	833	190	10	1,033
1976	1,245	253	6	1,504
1977	1,317	373	8	1,698
1978	1,329	476	7	1,812

1978 SHOWS AN INCREASE OF 79% OVER 1972.

N.B. It is not known why the 1975 figures declined so substantially. It could be that the figure reflects a delay in the part of the Department of National Revenue in assessing and/or confirming assessments, or a hesitation on the part of taxpayers in appealing from assessments arising out of the 1972 *Income Tax Act*.

The breakdown of the actions filed with the Board during the 1978 calendar year is attached as "Appendix".

Whether or not the percentage increase of actions in tax matters filed with the Board will be maintained in the future, it is reasonable to expect that the volume of cases will never be substantially less than it presently is. More importantly, there can be no doubt that for the past two to three years the tax issues in appeals have become increasingly complex and require considerably more of the Board's time in hearing evidence. Whereas two years ago only occasionally would the Board have to schedule a special hearing for a case which was to last more than one day, presently, the Board has to schedule special hearings on a regular basis to cope with appeals whose estimated duration ranges from one hour to a week and a half.

Considerable thought is presently being given to the problems which such lengthy appeals pose to the Board. It is still the Board's hope that meetings of representatives of the Canadian Bar Association, the Department of Justice and the Board can be arranged so that this problem and other problems having to do with the administrative aspects of bringing appeals to trial can be discussed.

The flexibility of the Board's procedure might well contribute to the successful implementation by the Board of practical administrative solutions arrived at at these meetings. However, whatever flexibility the Board may have in its procedure of bringing appeals to trial in ever-changing circumstances, the decisions rendered by the

Members of the Board in all appeals can only be arrived at judicially and in compliance with a strict interpretation of the *Income Tax Act*.

In the general application of the Government's fiscal policies, the implementation of the taxing system by the Department of National Revenue is undoubtedly administrative. The nature of the Board's decisions in the tax appeal procedure, as set out in the *Income Tax Act* and in the *Tax Review Board Act*, is judicial. Any misconception that the Tax Review Board could be considered as an administrative arm of the Department of National Revenue would destroy the purpose and the role for which the Board was created. That role is to give to any taxpayer the opportunity of obtaining a legal and judicial determination of his litigation from an independent and impartial tribunal at no cost to him and with the least possible amount of formality. The Tax Review Board, as an intermediary judicial tribunal situated between the Department of National Revenue on the one hand, and the Trial Division of the Federal Court on the other, is not only desirable, but necessary, with the present volume of tax actions filed and in the context of providing to the Canadian public a taxpayer's court that would deal judicially and not administratively with their tax problems.

## PUBLICATION OF DECISIONS

All of the Board's decisions are required by statute to be translated into one or the other of the two official languages. The volume of work which this entails has caused a delay of eight to ten months before the translated versions are available from the official translators of the Department of the Secretary of State. Ten to fifteen percent of the appeals coming before the Board each year are heard in the French language and the reasons for judgment are given in that language. These facts have caused problems in relation to the publication of the Board's decisions.

The *Tax Review Board Act* does not provide for the publication by the Board of its decisions. Consequently, no amount of its budget is allocated to that service. Over the years commercial legal publishers have asked for and have published all of the Board's written reasons for judgment. Reasons that were written in English were published forthwith after delivery. However, reasons that were given in French were not published in that language immediately but were published in English after a delay of some ten months pending their translation. The French and English decisions emanating from the Board were not being dealt with in the same fashion, in that decisions rendered in appeals that had been heard in French would be published ten months after delivery and would only appear as a translated English version. Tax lawyers who practised their profession in the French language com-

plained that they could only refer to the English translation of the reasons for judgment in their own appeals, which they had pleaded in French.

Although the Board has no authority whatever in deciding how commercial publishing houses, once they have purchased them, deal with decisions emanating from the Board, the problem was nevertheless submitted to their attention. The legal publishers agreed, on a trial basis, to publish both the English and French decisions immediately after delivery — the French decisions containing a brief summary of the issues and the decision in the English language. The translations of all decisions, both French and English, can be obtained from the Board upon request and as soon as they are received from the official translators.

Under the circumstances, the Board feels that that is the most equitable solution to the problem and is indeed grateful to the publishers who, not without considerable inconvenience to themselves, have agreed to cooperate in solving the problem which the Board was not empowered to do.

## ANTI-INFLATION APPEAL TRIBUNAL

During most of 1978, because of the vacancies on the Tax Review Board which also acts as the Anti-Inflation Appeal Tribunal, it was considered necessary to reduce the panel of those Members which formerly heard anti-inflation appeals to one hearing Member.

The status on anti-inflation appeals heard in 1978 is as follows.

Number of appeals instituted in 1978 —	18
--	----

Number of appeals heard in 1978 —	18
-----------------------------------	----

Number of appeals disposed of in 1978:	
--	--

Dismissed	7
Allowed	6
Withdrawn	<u>5</u>
	18

Number of appeals outstanding as at December 31, 1978—15
--

Of the 15 appeals outstanding at December 31, 1978, the following disposal has been made in 1979:
---

Heard and dismissed	1
Dismissed (reserved 1978)	6
Withdrawn	<u>3</u>
	10

Of the remaining 5 appeals:
-----------------------------

Judgment reserved	1
Set down for hearing	2

Advised of withdrawal but no formal notice received	2
---	---

It is expected that by April 1979 the Tribunal will have disposed of all anti-inflation appeals.

As Chairman of the Anti-Inflation Appeal Tribunal, I would like to express to Mr. Innis Christie, Professor of Law at Dalhousie University and Chairman of the Labour Relations Board of Nova Scotia and who was appointed an *ad hoc* member of the Anti-Inflation Appeal Tribunal, my sincere gratitude and my deep appreciation for the significant contribution he has made in disposing of anti-inflation appeals filed with the Tribunal. The very valuable services rendered by Mr. Christie made it possible for the Tax Review Board to hear tax appeals without disrupting its regular schedule of hearings.

#### ACKNOWLEDGMENTS

The Board is particularly happy that it now has its full complement of seven Members. It is felt that the Board's present work load by volume, as well as by the time factor involved in hearing many appeals, fully justifies the recent appointments to the Board.

There still remains many points to be studied and solutions found to bring appeals to hearing before the Board even more expeditiously, so as to dispose of a greater number of appeals each year. In Montreal, in order to dispose of the outstanding appeals, the Board sat four consecutive weeks in that city and succeeded in disposing of 71 of the 122 appeals that had been set down for hearing. Sittings of the Board for a period of six consecutive weeks is presently taking place in Toronto. This scheduling of sittings has not only proven to be successful in disposing of appeals, but it has also been found to be looked upon favourably by parties to the appeals.

As Chairman, I greatly appreciate and, indeed, am very proud of the manner in which all the Members of the Board have performed their respective duties and carried out what, at times, are heavy responsibilities in adjudicating certain tax issues. I am particularly grateful for the efforts made by the Members and the cooperation they have

shown in our constant effort to make the Board more efficient and more adaptable to constantly changing tax problems and more experienced in adjudicating the more complex and sensitive tax issues. I wish to express to the Members of the Board my personal thanks for the good counsel, the constructive suggestions, and the wholehearted support they have given me as Chairman.

On behalf of the Members and of myself, I wish to express to all the members of the Board's support staff our appreciation for the manner in which each staff member has carried out his respective task. I am indeed happy to see that all staff members fully realize that the responsibilities of the Members for hearing and adjudicating tax appeals, which is the Board's only mandate, can best be carried out by having a smoothly operating support staff where team work is predominant and where everyone is pulling in the same direction.

The Board recognizes and fully appreciates the meaningful contributions being made by the Canadian Bar Association, the Institute of Chartered Accountants, the Tax Litigation branch of the Department of Justice, the Canadian Tax Foundation and counsel for both parties appearing before the Board in a common effort to study and, if possible, to evaluate the more complex concepts of current tax law.

The Members of the Board wish to express to you, Sir, their deep appreciation for the interest you have shown in their work and in their efforts to adapt to current requirements. I also wish to express through you, Sir, my gratitude to the officials of your Department for the support they have given to the Board and for the services they render. I greatly appreciate the excellent cooperation they have consistently shown in dealing with administrative problems which are common to both your Department and the Board.

## APPENDIX

### Statistics — Tax Review Board — 1978

#### Tax Appeals

Number of Tax Appeals instituted in 1978 —		1,329
Number of appeals heard and adjudicated:		
Allowed	118	
Allowed in part	85	
Dismissed	<u>312</u>	
TOTAL		515
Number of appeals disposed of on consent:		
Allowed	148	
Allowed in part	149	
Dismissed	<u>16</u>	
TOTAL		313
Number of appeals dismissed for want of prosecution		44
Number of appeals withdrawn		<u>152</u>
Total number of appeals disposed of		<u>1,024</u>
Deficit for 1978		305
There was a total of 92 cases (or 129 appeals) heard and awaiting judgment as of December 31, 1978.		
155 (or 11.6%) of total appeals received in 1978 were filed in the French language.		

#### APPLICATIONS FOR EXTENSION OF TIME — SECTION 167

Number of applications instituted in 1978 —		476
Objections	423	
Appeals	<u>53</u>	
Minister of National Revenue not opposing		369
Applications dismissed		20
Applications granted		<u>18</u>
TOTAL		<u>407</u>
Applications not yet dealt with		69

# ANNEXE

Statistiques – Commission de révision de l'impôt – 1978

## Appels en matière d'impôt

Nombre d'appels interjetés en matière d'impôt en 1978 1,329

Nombre d'appels ayant fait l'objet d'une audition et d'une décision:

Admis	118
Admis en partie	85
Rejetés	312
TOTAL	515

Nombre d'appels réglés par voie d'un consentement à jugement:

Admis	148
Admis en partie	149
Rejetés	16
TOTAL	313

Nombre d'appels rejetés par défaut

44

Nombre d'appels ayant fait l'objet d'un désistement

152

Nombre total d'appels sur lesquels on a statué

1,024

Retard pour 1978

305

Au 31 décembre 1978, il y avait un total de 92 cas (ou 129 appels) entendus et pour lesquels on attendait un jugement.

Sur le nombre total d'appels reçus en 1978, 155 (soit 11,6%) ont été présentés en français.

## DEMANDES DE PROLONGATION DE DÉLAI – ARTICLE 167

Nombre de demandes présentées en 1978 –

Opositions	423
Appels	53

Aucune opposition du ministre du Revenu national

369

Demandes refusées

20

Demandes acceptées

18

TOTAL

407

Demandes auxquelles il n'a pas encore été donné suite

69

audience pendant quatre semaines consécutives afin de se débarrasser de l'arrière, et elle a réussi à régler 71 des 122 appels qui étaient inscrits au rôle. Actuellement, c'est à Toronto que la Commission siège pour une période de six semaines consécutives. Non seulement cette façon d'organiser les audiences s'est-elle avérée efficace pour le règlement des appels, mais elle a de plus été accueillie favorablement par les parties en cause dans les appels.

En tant que Président, j'apprécie énormément la façon dont tous les membres de la Commission ont rempli leurs fonctions respectives et se sont acquittés de responsabilités parfois lourdes dans le règlement de certains problèmes fiscaux, et je suis en effet très fier d'eux. Je suis tout particulièrement reconnaissant des efforts qu'ils ont faits pour atteindre notre objectif inaliénable qui est de rendre la Commission plus efficace et plus adaptable aux problèmes fiscaux toujours nouveaux, ainsi que plus compétente dans le règlement des litiges plus complexes et plus délicats. Je désire remercier personnellement les membres de la Commission de leurs bons conseils, de leurs suggestions constructives et de l'appui sincère qu'ils m'ont donné en tant que Président.

Au nom des membres et en mon nom personnel, je désire faire savoir à tous les employés de soutien de la Commission combien nous apprécions la façon dont chacun d'eux s'est acquitté de sa propre tâche. Je suis vraiment heureux de constater qu'ils sont tous parfaitement conscients du fait que les membres s'acquittent au mieux de l'unique responsabilité de la Commission, soit entendre et régler les appels en matière d'impôt, lorsque le personnel de soutien travaille efficacement et sans heurts, accorde une grande importance au travail d'équipe et vise collectivement les mêmes objectifs.

La Commission reconnaît et apprécie à leur pleine valeur les précieuses contributions de l'Association du barreau canadien, de l'Institut des comptables agréés, de la Direction des affaires fiscales du ministère de la Justice, de l'Association canadienne d'études fiscales, ainsi que des conseils des deux parties qui se présentent devant la Commission. Tous ont fait des efforts pour étudier et, dans la mesure du possible, évaluer les principes les plus complexes du droit fiscal actuel.

Les membres de la Commission vous remercient, Monsieur, de l'intérêt que vous avez porté à leur travail et à leurs efforts d'adaptation aux exigences nouvelles. Je souhaite également, par votre entremise, Monsieur, témoigner ma gratitude aux fonctionnaires de votre Ministère pour l'appui qu'ils ont donné à la Commission et pour les services qu'ils rendent. J'apprécie énormément l'excellente collaboration qu'ils nous ont toujours accordée dans le règlement des problèmes administratifs communs à votre Ministère et à la Commission.

nombre de vacances au sein de la Commission de révision de l'impôt, qui fait également fonction de Tribunal d'appel en matière d'inflation.

Voici l'état des appels entendus en matière d'inflation en 1978:

Nombre d'appels interjetés en 1978 —	18
Nombre d'appels entendus en 1978 —	18
Nombre d'appels réglés en 1978 —	
Rejetés	7
Admis	6
Ayant fait l'objet d'un désistement	5
18	

Nombre d'appels non réglés au 31 décembre 1978 — 15

Dix de ces quinze appels ont été réglés de la façon suivante en 1979:

Entendus et rejetés	1
Rejetés (mis en délibéré en 1978)	6
Ayant fait l'objet d'un désistement	3
10	

Etat des cinq appels restants:

Mis en délibéré	1
Inscrits au rôle	2
Ayant fait l'objet d'un désistement, sans qu'un avis officiel ait été reçu	2

On s'attend que le tribunal aura réglé tous les appels en matière d'inflation d'ici avril 1979.

En ma qualité de Président du Tribunal d'appel en matière d'inflation, j'aimerais témoigner à Me Innis Christie, professeur de droit à l'université Dalhousie et Président de la Commission des relations de travail de la Nouvelle-Écosse, qui a été nommé membre *ad hoc* du Tribunal d'appel en matière d'inflation, ma sincère gratitude et ma profonde reconnaissance pour sa contribution importante au règlement des appels interjetés auprès du Tribunal. Grâce à ses services très précieux, la Commission de révision de l'impôt a pu entendre les appels en matière d'impôt sans perturber son calendrier d'audiences régulier.

REMERCIEMENTS

La Commission se réjouit tout particulièrement d'être maintenant au complet, c'est-à-dire d'avoir le nombre maximal de sept membres. Elle estime que sa charge de travail actuelle, vue tant sous l'angle du volume que sous l'angle du temps nécessaire pour entendre bon nombre d'appels, justifie nettement les récentes nominations.

Toutefois, il reste encore bien des points à étudier et bien des solutions à trouver pour accélérer encore plus le cheminement des appels et accroître le nombre de ceux qui sont réglés chaque année. A Montréal, la Commission a tenu

## PUBLICATION DES DÉCISIONS

Aux termes de la Loi, toutes les décisions de la Commission doivent être traduites dans l'une ou l'autre des deux langues officielles. Compte tenu du volume de travail que crée cette exigence, il faut de huit à dix mois pour obtenir la traduction officielle du Secrétariat d'État. De dix à quinze pour cent des appels interjetés auprès de la Commission chaque année sont entendus en français, et les motifs du jugement sont donnés dans cette langue. Ce fait a occasionné certains problèmes dans la publication des décisions de la Commission.

Aux termes de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, la Commission n'est pas tenue de publier ses décisions. Par conséquent, elle ne dispose d'aucun crédit pour ce service. Au cours des ans, des éditeurs commerciaux de documents juridiques ont demandé des exemplaires de tous les motifs de jugement écrits de la Commission et les ont publiés. Les motifs rédigés en anglais étaient publiés sitôt après leur communication. Cependant, les motifs rendus en français n'étaient pas immédiatement publiés dans cette langue; ils étaient plutôt publiés en anglais après un délai de quelque dix mois nécessaire pour la traduction. Les décisions françaises et anglaises de la Commission n'étaient pas traitées de la même façon, en ce sens que les décisions rendues à l'égard d'appels entendus en français étaient publiées dix mois après leur communication et ce, dans la version anglaise seulement. Les avocats spécialisés en fiscalité qui exerçaient leur profession en français se sont plaints de ne pouvoir consulter que la traduction anglaise des motifs de jugement rendus dans les causes qu'ils avaient, eux, plaidées en français.

Bien que la Commission n'ait absolument aucun pouvoir de dicter aux maisons d'édition commerciales comment elles doivent présenter les décisions qu'elles ont achetées, elle a néanmoins porté le problème à leur attention. Les éditeurs ont consenti, à titre d'essai, à publier tant les décisions françaises que les décisions anglaises immédiatement après leur communication, en ajoutant aux décisions françaises un résumé anglais des points en litige et de la décision. On peut obtenir de la Commission, sur demande, les traductions de toutes les décisions, tant françaises qu'anglaises, dès qu'elles ont été reçues des services de traduction officiels.

Dans les circonstances, la Commission estime que c'est la solution la plus équitable et elle est certes reconnaissante aux éditeurs qui, malgré les inconvénients considérables, ont consenti à collaborer pour résoudre un problème que la Commission n'a pas le pouvoir de résoudre.

## LE TRIBUNAL D'APPEL EN MATIÈRE D'INFLATION

Pendant la majeure partie de l'année 1978, on a jugé nécessaire de réduire à un nombre des membres qui entendent des appels en matière d'inflation, en raison du

Qu'il y ait ou non maintien du pourcentage d'augmentation des procédures engagées devant la Commission, il est raisonnable de s'attendre que le volume des cas ne soit jamais sensiblement inférieur à ce qu'il est actuellement. Et, ce qui importe davantage, c'est que les problèmes fiscaux portés en appel depuis deux ou trois ans sont incontestablement plus complexes et obligent les membres de la Commission à consacrer beaucoup plus de temps aux auditions. Il y a deux ans, il était rare que la Commission ait à fixer une audience spéciale pour un cas nécessitant plus d'une journée, mais, actuellement, la Commission doit fixer des audiences spéciales de façon régulière pour entendre des appels qui peuvent durer d'une heure à une semaine et demie.

Actuellement, la Commission se penche sérieusement sur les problèmes que lui causent des audiences aussi longues. Elle espère toujours que pourront être organisées des réunions de représentants de l'Association du barreau canadien, du ministère de la Justice et de la Commission pour discuter de ce problème et d'autres problèmes ayant trait aux aspects administratifs de l'audition des appels. La souplesse de la procédure de la Commission pourrait bien faciliter l'application de solutions administratives pratiques élaborées à ces réunions. Cependant, quelle que soit la souplesse de la procédure que suit la Commission pour entendre les appels dans des circonstances en constante évolution, ses membres ne peuvent rendre leurs décisions que judiciairement et en conformité avec une interprétation stricte de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, dans le cas de tous les appels.

Dans le cadre de l'application générale des politiques fiscales du gouvernement, la mise en œuvre du système d'imposition par le ministère du Revenu national est incontestablement de caractère administratif. La nature des décisions que rend la Commission dans le cadre de la procédure d'appel de l'impôt, telle qu'exposée dans la *Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, est judiciaire. Quiconque prétendrait erronément que la Commission de révision de l'impôt peut être considérée comme une composante administrative du ministère du Revenu national anéantirait l'objet et le rôle qui ont été donnés à la Commission à sa création. Ce rôle est de fournir à tout contribuable une occasion de faire régler son litige de façon juridique et judiciaire, par un tribunal indépendant et impartial, sans qu'il ait à engager des frais ou à subir trop de formalités. En tant que tribunal judiciaire intermédiaire entre le ministère du Revenu national, d'une part, et la Division de première instance de la Cour fédérale, d'autre part, la Commission de révision de l'impôt joue un rôle non seulement souhaitable, mais aussi nécessaire, compte tenu du volume de procédures fiscales qui sont actuellement intentées et de la volonté d'offrir au public canadien un tribunal habilité à régler judiciairement, et non administrativement, leurs problèmes d'impôt.

l'impôt soit, et soit vue comme étant aussi indépendante et impartiale dans le règlement des litiges fiscaux que le sont les hautes cours dans d'autres domaines du droit. Elle ne peut et ne doit pas être influencée par des directives ministérielles ou des politiques gouvernementales autres que celles que reflètent les modifications apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu* par le Parlement. En agissant autrement, elle compromettrait son autorité et son utilité en tant que tribunal indépendant et impartial auquel tous les contribuables peuvent soumettre des problèmes fiscaux qui ne sont pas résolus aux étapes administratives de la procédure de règlement.

Compte tenu de son mode de fonctionnement actuel,

La Commission réussit à donner à tous les contribuables l'occasion de faire régler leurs problèmes fiscaux judiciairement, mais sans frais, et, en même temps, elle soulage chaque année la Division de première instance de la Cour fédérale de centaines d'actions qui sont de sa compétence. Si l'on songe à toutes les autres causes de droit administratif dont est saisie la Cour fédérale, le nombre croissant des appels relatifs à l'impôt qui sont interjetés chaque année pourrait très bien surcharger ses juges de travail.

La *Loi sur la Commission de révision de l'impôt* a été adoptée le 15 décembre 1971, et il pourrait être utile d'indiquer le nombre des demandes dont a été saisie la Commission depuis 1972.

## STATISTIQUES

### DEMANDES DONT A ÉTÉ SAISIE LA COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT AU COURS DES ANNÉES 1972 À 1978 INCLUSIVEMENT

ANNÉE	APPELS	DEMANDES (ART. 167)	DEMANDES (ART. 174)	TOTAL DES DEMANDES
1972	981	28	1	1,009
1973	960	95		1,056
1974	1,071	132	20	1,223
1975	833	190	10	1,033
1976	1,245	253	6	1,504
1977	1,317	373	8	1,698
1978	1,329	476	7	1,812

LES CHIFFRES DE 1978 RÉVÈLENT UNE AUGMENTATION DE 79% PAR RAPPORT  
À 1972.

NOTE: On ignore pourquoi les chiffres ont autant baissé en 1975. Il se peut que ce soit à cause des retards accusés par le ministre du Revenu national dans l'établissement des cotisations ou la confirmation des cotisations, ou à cause d'une hésitation de la part des contribuables à en appeler des cotisations établies en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* de 1972.

On trouvera en annexe une ventilation des demandes dont a été saisie la Commission au cours de l'année civile 1978.

en faveur de la partie qui présente les arguments les plus valables. Si la Commission adoptait une procédure moins formelle que sa procédure actuelle, elle aurait encore plus de difficulté à obtenir que soient présentes de façon ordonnée les preuves pertinentes ainsi que les articles de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sur lesquels on se fonde pour demander une décision judiciaire.

Il est fort possible qu'en 1971, on ait voulu faire de la Commission de révision de l'impôt un tribunal informel des contribuables, en supposant qu'elle aurait presque exclusivement affaire à des contribuables non représentés dont les appels porteraient sur des litiges fiscaux relativement simples et pourraient facilement être réglés à l'audience, tandis que la Division de première instance de la Cour fédérale s'occuperait des appels présentant des problèmes juridiques plus épineux. Il est également possible que ce concept ait fait naître dans certains milieux l'idée que la Commission de révision de l'impôt devait être un prolongement du ministère du Revenu national chargé de réviser les cotisations des contribuables à titre quasi administratif et quasi judiciaire.

On a pu constater au fil des ans que ces deux conceptions étaient faussées, tant en fait qu'en droit. La Commission est actuellement saisie de tous les genres d'appels, des plus simples aux plus compliqués, venant de contribuables non représentés comme de contribuables représentés par les meilleurs avocats spécialisés en droit fiscal du pays, mettant en cause des revenus imposables relativement faibles comme des revenus de plusieurs millions de dollars, mettant en cause les principes fiscaux les plus élémentaires comme les concepts de droit fiscal les plus difficiles et les plus complexes, dans tous les secteurs de l'activité économique et toutes les sphères de la vie sociale, et les audiences peuvent durer une heure comme elles peuvent durer cinq et six jours. En droit, tous les appels que les contribuables interjetent auprès de la Commission afin d'obtenir un règlement fondé sur la *Loi de l'impôt sur le revenu* et la jurisprudence, ne peuvent être jugés que judiciairement.

La Commission s'enorgueillit beaucoup de la réaction des parties aux efforts qu'elle a déployés et qu'elle déploie toujours pour s'adapter et adapter sa procédure aux circonstances entourant les appels. Heureusement, la procédure que suit actuellement la Commission et qui a évolué au cours des années est assez souple pour s'appliquer aux cas de contribuables représentés par un conseil comme aux cas de contribuables non représentés, et elle se rapproche assez des pratiques générales des tribunaux pour garantir une audition juste et impartiale, dans les deux langues officielles, à tous les contribuables qui se présentent devant la Commission.

Compte tenu de la nature de son mandat, ainsi que de l'universalité et du caractère délicat de l'imposition des revenus, il importe que la Commission de révision de

révèle que l'intention du Parlement était de mettre sur pied un tribunal plus souple qu'une cour de justice où il n'y aurait pas de frais de justice, où le contribuable moyen pourrait se faire entendre plus facilement, où l'application stricte de la règle de la preuve ne serait pas obligatoire et où la procédure serait informelle, de sorte que le contribuable pourrait comparaître sans représentant et être assuré d'une audition juste. La sagesse et les avantages d'un tel concept ne peuvent être contestés puisque c'est la première occasion que l'on donne au contribuable d'exposer ses griefs à un tribunal indépendant. Il n'existe aucun secteur de l'administration gouvernementale où le centre d'intérêt soit aussi universel, délicat et personnel pour tous les citoyens canadiens que l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*; aussi, faut-il veiller soigneusement à ce qu'elle reste équitable et juste.

L'expérience des sept dernières années complètes d'activité confirme que la facilité d'accès, la souplesse, l'impartialité et l'indépendance de la Commission face à tout ministère ont fait croître le nombre des contribuables qui interjetent appel, et leur ont donné plus d'assurance et de confiance dans la présentation de leur cas à la Commission. Cependant, l'expérience a également révélé que l'absence totale de formalisme dans l'application de toute loi n'est pas nécessairement synonyme de justice; en effet, le concept même de la souplesse contient le germe de la confusion qui, souvent, engendre les injustices que nous essayons d'éviter. Les cours de justice le savent depuis longtemps; elles s'en méfient consciemment et constamment, et avec raison.

La Commission a donc dû adopter une procédure moins rigide que celle des cours de justice, tout en veillant à ce que les litiges découlant de l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu* puissent être réglés judiciairement, contrairement à l'impression que peuvent donner les termes «révision de l'impôt» dans le nom du tribunal, une telle souplesse ne peut s'étendre — et elle ne s'étend effectivement pas — aux décisions rendues par chacun des membres de la Commission. Ces derniers, tout comme les juges de la Cour fédérale, ne jouissent d'aucun pouvoir discrétionnaire dans le règlement des appels relatifs à l'impôt, et ils doivent prendre leurs décisions en se fondant exclusivement sur les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ainsi que sur la jurisprudence établie par les tribunaux supérieurs. Même les procédures que suit la Commission doivent être soumises à l'examen de la Cour fédérale.

Quand un litige est rendu à l'étape de l'appel, c'est qu'il y a déjà eu des négociations entre le contribuable et le ministère du Revenu national ou le ministère de la Justice. La Commission ne peut donc pas jouer un rôle d'arbitre dans des négociations ultérieures entre les parties, au cours d'une discussion collective où une décision serait rendue

# Commission de révision de l'impôt huitième rapport annuel

été nommé agent du procureur général et mis en charge de toutes les poursuites au Centre judiciaire de Regina. En 1957, il a été nommé conseiller de la reine.

Les membres de la Commission sont très heureux des nominations de MM. Bonner et Goetz, et souhaitent à leurs nouveaux collègues une carrière longue et intéressante dans un domaine très fascinant du droit.

Au cours de l'année 1978, la Commission était composée des personnes suivantes:

## PRÉSIDENT:

Louis-Joséph Lucien Cardin, C.P., C.R., B.A., LL.B.

## PRÉSIDENT ADJOINT:

Francis Joseph Dubrulé, C.R., B.A.

## MEMBRES:

Roland St-Onge, C.R., B.A., B.Phil., LL.L.

Delmer E. Taylor, B.A., C.A.

Guy Tremblay, LL.L., C.G.A.

Michael J. Bonner, B.A., LL.B.

John B. Goetz, C.R.

## APERCU GÉNÉRAL DE 1962 À 1978

Il semble tout particulièrement utile et opportun de

récapitulation brève et générale des activités, de l'expérience, de l'évolution et des problèmes de la Commission au cours des sept dernières années complètes de travail.

Bien que le nombre annuel des appels interjetés auprès de la Commission de révision de l'impôt depuis 1972 soit important, il l'est moins que l'évolution progressive et profonde de la nature et de la complexité de ces appels au cours de cette période. Cette évolution est l'aboutissement inévitable des efforts qui ont été faits pour s'adapter et faire face aux circonstances toujours nouvelles qui n'ont peut-être pas été pressenties au moment de l'adoption de la

*Loi sur la Commission de révision de l'impôt.*

Un examen des débats parlementaires qui ont mené à la création de la Commission de révision de l'impôt en 1971

La Commission de révision de l'impôt présente conformément à l'article 17 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, son huitième rapport annuel qui porte sur ses activités de l'année civile 1978.

M. Alex W. Prociuk, C.R., B.A., LL.B., membre de la Commission depuis avril 1972, est mort subitement en avril

dernier en se rendant à une audience aux locaux de la Commission à Toronto. Il jouissait d'une grande estime, et sa sincérité, son impartialité et sa compétence lui avaient gagné, en peu d'années, le respect et l'admiration des

avocats qui plaidaient devant lui. M. Prociuk ajoutait une note de cordialité et d'agrément aux séances de la Commission, par sa gaieté, sa bienveillance et son empressement à aider de son mieux quiconque sollicitait son appui. Ses interventions aux réunions officielles de la Commission étaient toujours bien pensées, érudites et pratiques. Tous les membres de la Commission ont perdu un excellent

colleague et un très bon ami.

La retraite de M. A.J. Frost en janvier et le décès de M. Prociuk en avril ont libéré deux des sept sièges occupés. Ces vacances ont été comblées pendant l'année civile 1978.

## NOTICES BIOGRAPHIQUES

M. Michael J. Bonner a été nommé membre de la Commission de révision de l'impôt le 1<sup>er</sup> juillet 1978. M. Bonner est né à Ottawa en 1935, et il y a fait ses études primaires et secondaires. En 1957, il obtenait son B.A., en 1960, il se faisait conférer un LL.B. de l'université Queen's, et, en 1962, il était admis au barreau. Il a acquis une vaste expérience des litiges fiscaux au ministère de la Justice et a occupé des postes supérieurs dans cette sphère du droit.

Le 16 novembre 1978, M. John B. Goetz, C.R., a été nommé membre de la Commission. M. Goetz a été admis au barreau en 1945. Au moment de sa nomination, il était membre de l'étude Griffin, Beke & Thorson de Regina, Saskatchewan. Il a acquis beaucoup d'expérience dans le domaine des affaires litigieuses et il a été, pendant un certain temps, procureur de la ville de Regina. Il a ensuite



Tax Review Board  
Office of the Chairman



Commission de révision de l'impôt  
Bureau du président

Ontario, Ottawa  
K1A 0M1

le 31 mars 1979

L'honorable Marc Lalonde, C.P., C.R., LL.L., M.A., député,  
Ministre de la Justice et  
Procureur général du Canada,  
OTTAWA (Canada).

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 17 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, 19 Eliz. II, Chapitre 11, je vous soumetts un rapport sur les activités de la Commission de révision de l'impôt pour l'année civile qui s'est terminée le 31 décembre 1978.

J'ai donc l'honneur, Monsieur le Ministre, de soumettre le rapport à votre approbation et je vous prie d'agréer l'assurance de mon profond respect.

Lucien Cardin

ISBN 0-662-50328-7

N° de cat. J33-1978

© Ministre des Approvisionnement et Services Canada 1979

---

Huitième rapport annuel  
de la  
Commission de révision de l'impôt

---

1978







**1978**

**HUITIÈME  
RAPPORT  
ANNUEL**

**COMMISSION  
DE RÉVISION  
DE L'IMPÔT**



CAI  
T90  
- A56



**1979**

**NINTH  
ANNUAL  
REPORT**

**TAX  
REVIEW  
BOARD**

~~Confidential~~  
~~Publications~~

**Canada**





---

Ninth Annual Report  
of the  
Tax Review Board

1979

---

© Minister of Supply and Services Canada 1980

Cat. No. J 33-1979

ISBN 0-662-51083-6

Tax Review Board  
Office of the Chairman



Commission de révision de l'impôt  
Bureau du président

Ottawa, Ontario  
K1A 0M1

March 31, 1980

The Honourable Jean Chrétien, P.C., B.A., LL.L., M.P.,  
Minister of Justice and Attorney General  
of Canada,  
OTTAWA, Canada.

Dear Mr. Minister:

Pursuant to section 17 of the *Tax Review Board Act*, 19 Eliz. II,  
chapter 11 I hereby report to you the activities of the Tax Review Board for the  
calendar year ended December 31, 1979.

Yours respectfully,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Lucien Cardin'.

Lucien Cardin.



# TAX REVIEW BOARD

## NINTH ANNUAL REPORT

The Ninth Annual Report of the Tax Review Board is submitted in accordance with Section 17 of the *Tax Review Board Act*.

The composition of the Board for 1979 was as follows:

**CHAIRMAN:**

Louis-Joseph Lucien Cardin, P.C., Q.C., B.A., LL.B.

**ASSISTANT CHAIRMAN:**

Francis Joseph Dubrule, Q.C., B.A.

**MEMBERS:**

Roland St-Onge, Q.C., B.A., B.Phil., LL.L.

Delmer E. Taylor, B.A., C.A.

Guy Tremblay, LL.L., C.G.A.

Michael J. Bonner, B.A., LL.B.

John B. Goetz, Q.C.

In my report for 1978 I felt it necessary to review the Board's operations for the period of 1972 to 1978, because of the significant increases in the number of appeals filed with the Board, as well as the increasing complexity and the duration of some of the appeals, my concern being the urgent necessity of finding means of arriving at a proper balance between the yearly increase in the work load and the disposition of appeals on a current basis.

During the 1979 calendar year, the problem was even more acute, 2,396 legal actions were launched representing an increase of 47% over 1978, of that number 1,740 were tax appeals to be set down for hearing.

The number of applications for extension of time filed pursuant to Section 167 of the *Income Tax Act* rose sharply from 373 to 542 in 1979.

The various administrative changes that were in the Board's power to make, which were described in the 1978 report, were in fact implemented in 1979. The number of regular weekly sittings assigned to each Member was increased to an average of 15 sittings per year. Experience has shown that the most appropriate number of appeals to be listed for a regular sitting of one week's duration is between twenty and twenty-five depending on the complexity of the appeals. Of the number of appeals called at a hearing an average of ten appeals are disposed of from the Bench or by reserving judgment.

Leaving aside the figures relative to legal actions and referring only to tax appeals, the Board disposed of 1,281 appeals in 1979, a 25% increase over 1978. Of that number 629 appeals were disposed of following a formal hearing of varying duration. Although the number of appeals heard by the Members and disposed of in 1979 increased by 22% over the previous year, the Board has nevertheless incurred a deficit of 459 appeals relative to the 1,740 appeals filed with the Board in 1979. This figure, however, must be added to the deficit which was carried forward from previous years with the result that the accumulated deficit at the end of 1979 is 2,412 appeals awaiting hearing. This backlog of appeals alone represents for the Board as presently constituted a work load of approximately two years. (See comparative table schedule "A")

Geographically the heaviest work loads are concentrated in the Cities of Toronto and Montreal, where 670 and 595 appeals respectively await hearing. In 1979, the Board sat five and six weeks consecutively in both these cities in what has become known as "marathon sittings" in an attempt to reduce the backlog. "Marathon sittings" though successful cannot solve the ever increasing number of appeals being filed with the Board. Nor, of course, can the Board neglect to attend at numerous other cities where regular sittings are normally scheduled and where the increase in the volume of work is also being felt.

The "marathon sittings" and the special sittings which, because of their longer duration are set down separately from the regular schedule of hearings, are insufficient to permit the Board to meet even its "current" work load and have no significant impact on the Board's increasing backlog. Nor do I feel that it would be wise or indeed feasible to increase the sittings of the Members of the Board beyond 15-sitting weeks per year.

The only effective solution to the Board's rapidly increasing work load is to amend the existing legislation in order to increase the complement of Board Members from seven which was fixed by Section 3 of the *Tax Review Board Act*, Ch. 11 S.C. 1970-1971. The number of Members that would be required by the Board to dispose of its present work load cannot, however, be easily determined if the disposition of the backlog is also considered.

The appointment of three additional permanent Members to the board would, in my opinion, be sufficient to dispose of on a current basis, the 2,000 appeals forecast to be filed with the Board each year. However, 10 Members would not be sufficient to enable the Board to dispose of the existing backlog as well. Furthermore, in 1979 the Board was informed that in some circles of Government it was strongly being suggested that the mandate of adjudicating appeals with reference to the insurability of earnings under Part IV of the *Unemployment Insurance Act* (as opposed to the Unemployment Insurance Benefits under Part 2 of the *Act*) which is presently exercised by Judges of the Federal Court Trial Division, be transferred to the Members of the Tax Review Board. A decision to that effect would further increase the Board's work load by some 400 cases a year. Although additional Members are obviously necessary immediately, I do not believe it advisable to appoint more than three permanent Members to the Board at this time. The matter could best be reconsidered when the yearly increases of tax appeals has stabilized and when it is known how much additional work and travelling the Board's new responsibilities under the *Unemployment Insurance Act* will entail.

There is, however, a way which would permit the Board with 10 permanent Members to operate effectively in both the tax and Unemployment Insurance fields without unduly increasing the number of permanent Members of the Board. The appointment on a temporary basis of supernumerary Judges would allow the 10-man Board to dispose of its backlog of tax appeal cases; permit it to evaluate accurately and deal with its Unemployment Insurance commitments and give it the necessary flexibility to cope with fluctuations in its overall work load. A formal request to that effect has been made to the Department of Justice.

In November of 1979, the Assistant Chairman and I met in a study group with a committee of lawyers appointed by the Canadian Bar Association whose members were Mr. Leslie Little of Vancouver, Mr. Jean Potvin of Montreal and Mr. Arthur Scace of Toronto. The representatives of the Department of Justice who attended the study group were Mr. Wilfrid Lefebvre, Director, Tax Litigation Section, Mr. T. E. Jackson, Q.C., of Vancouver, Mr. Roger Roy of Montreal and Mr. Richard Thomas of Toronto.

The composition of the study group permitted the Board to engage in a most enlightening, useful and frank discussion of problems related to the handling of tax appeals in the various regions of the country. The first meeting proved to be successful and several suggestions made during the meeting have in fact been put into effect and the suggested corrective measures that *could* be taken by the Board, have been implemented.

Among some of the topics discussed were, of course, the large annual increases in the number of appeals filed with the Board; the growing backlog of cases to be heard; the delays in rendering judgment after hearings; the growing complexity of the tax issues; the length of some hearings particularly in evaluation cases; the increasing number of adjournments, and the consequential loss of judicial time with its related costs.

Although the annual increases in the number of appeals filed and the corresponding increase in the backlog is causing administrative problems which can be solved only by the measures suggested earlier, the annual increases in appeals filed are an indication that the Board is rendering a useful and necessary service in the field of income tax litigation. Although the taxpayers have the option of filing appeals either with the Federal Court Trial Division or with the Tax Review Board, by far the greater number of tax appeals are filed with the Tax Review Board. Notwithstanding the many operational shortcomings of the Board which we are trying to eliminate, it was indeed heartening to hear the representatives of both the Canadian Bar and the Department express the view that the performance of the Tax Review Board is generally satisfactory.

In the past year, in order to expedite the disposition of appeals, more judgments have been rendered from the Bench. The increasing complexity and the length of certain appeals however make it necessary to reserve certain judgments which, in turn, are often delayed by the Members' heavy work load. The appointment of additional Members will have the general effect of disposing of appeals on a current basis and reducing the delay in rendering reserved judgments. In order to reduce the judicial time taken in adjudicating evaluation cases, some attempt was made on a voluntary basis to have the parties exchange their evaluation reports some fifteen days prior to the hearing. It was felt at the meeting that though these reports were exchanged on occasion by consent, it would be advisable to change the Board's rules of practice and procedure, making the exchange mandatory as indeed it is in the Federal Court's rules of procedure. The Board in a proposed revision of its rules of procedure has included the prior exchange of evaluation reports in the list of amendments to its rules which are to be submitted for approval and passed by Order in Council.

The motions for adjournments were considered by the participants of the meeting as having a direct bearing on the Board's backlog. Several suggestions were made with a view to reducing the number of adjournments granted. Of these suggestions only a few were capable of immediate implementation.

The most obvious solution was of course for the Board to be less lenient in granting adjournments. Some steps

have been taken in this respect and it is now essential that all motions for adjournment be supported by valid reasons as to why the appeal cannot be proceeded with at the scheduled time. As simple as this may appear in theory, in practice, defining what is or is not a valid reason for an adjournment is indeed more complicated. Without imposing on any of its Members a hard and fast rule as to the granting of adjournments, the Board has in fact been forced to adopt from the Bench a much more severe attitude in granting adjournments without of course transgressing the principles of natural justice. It was also suggested at the meeting that in Court, Counsel for the Department of Justice take an identifiable position on motions for adjournments and give reasons for their stand. For the Respondent to state in Court that he does not oppose such a motion without giving reasons, when in fact the apparent reason for not opposing being the Respondent's assumption that the Board will grant the adjournment in any event is far from helpful. Whatever justification there may have been in the past, for that assumption such an attitude is no longer valid and it puts the Board in a position where it is impossible for it to refuse the adjournment. . . and all its adverse consequences. As I write this report, however, notable progress has indeed been made in dealing with this first aspect of the problem of adjournments and considerably less unwarranted motions for adjournments have been granted in the past few months.

The primary cause for requests for adjournments was recognized by all who attended the meeting as originating in the manner the lists of hearings are made up. Without going into all the details, it was unanimously felt that the Board should contact the parties to an appeal long before the hearings are listed and sent out. The parties would be informed of the various sittings the Board has scheduled in a particular area and would be asked to indicate at which of the scheduled sittings they desired to be heard and to fix a convenient date for the hearing. The lists would then be prepared on the basis of the commitments of the parties to proceed on pre-arranged dates. Contact with the parties in respect of withdrawals and consents to judgment which could intervene, would be maintained up to the hearing date. In such circumstances, the Board would attempt to fill the vacuum within the prescribed delays by drawing from a second list of appeals the purpose of which would be known by the parties who would be prepared to proceed on the date of and in replacement of the cancelled appeal. Under these circumstances it is felt that requests for adjournments would be considerably reduced and the Board would be justified in not granting adjournments without having been given the most compelling reasons for doing so.

This method of listing appeals for hearing would obviously place a much heavier burden on the Registrar

and the Deputy Registrar. The Board for the past two years has attempted to proceed on the basis of pre-fixed trial dates. However, in the absence of a Registrar, the Deputy Registrar cannot possibly embark on the more elaborate and more controlled method of listing appeals for hearing which was recommended.

I wish here to renew strongly the numerous requests I have made over the past four years for the appointment to the Board of a competent Registrar. I also give formal notice that the Board will not be able to continue to carry out effectively its responsibilities in the field of income tax adjudication and certainly will not be in a position to assume a new mandate with additional administrative responsibilities and problems if a Registrar is not appointed immediately.

Another area which causes needless loss of the Board's judicial time is its name: The Tax Review Board. Of the taxpayers who appear before the Board, 60% are represented by Legal Counsel and 40% of the taxpayers are not represented or are represented by non-lawyers. On too many occasions the Board has had to grant adjournments because the taxpayers had no idea of what they had to meet in the presentation of their appeals. Once they are informed of the judicial nature of the proceedings, they either withdraw their appeal or seek an adjournment in order to retain Counsel. In both instances there is a needless loss of judicial time.

A very important aspect of the Board's role is its easy accessibility, its informality and its flexibility which must be retained if taxpayers are to have their day in Court and given a fair hearing. However, it is unfair to the taxpayer not to be aware beforehand of the essentially judicial nature of the Board's decisions.

Not only are the Board's judicial functions not reflected in its name, but the name itself does in many instances give rise to the concept that the Board is an extension of the Department of National Revenue whose role is to review once again the taxpayer's assessment with a view to a possible negotiated settlement.

Related to, but more fundamental than the confusion that may arise in the public mind as to the purpose and functions of the Board which was also raised at the meeting, is the question of the propriety for the Tax Review Board of being administered by the Department of Justice when that department is a party to all tax appeals before the Board. It was suggested by the representatives of the Canadian Bar Association and indeed by those of the Department of Justice that it would be far more appropriate under the circumstances for the Board to be administered by the Commissioner for Federal Judicial Affairs, a suggestion with which all the Members of the Board agree. The Tax Review Board, as all other judicial bodies, must be and must be seen to be independent of all governmental or departmental

policies, directives or influence and more particularly in respect of that Department which regularly appears as a party to a litigation to be adjudicated by the Board.

The evolution that has taken place in the operations of the Board since 1971, the serious administrative problems raised by the constant increases in the tax work load; the additional mandate in Unemployment Insurance which is imminent, and the ever-present confusion that exists as to the status of the Board and its Members warrant an urgent in-depth review of the entire functions of the Board.

The Board has taken all the steps that it possibly can to carry out its mandate efficiently and expeditiously, but as indicated above it can no longer meet its present work load without additional Members.

Since the appointment of additional Members will necessitate the re-opening of the *Tax Review Board Act* and related statutes, it is without a doubt timely to include at the same time amendments relative to changes in the name and status of the Board, the status and salaries of its Members, and the transfer of the Board's administration to the Commissioner for Federal Judicial Affairs as well as other administrative or procedural changes which are essential if the Board is to continue to operate as efficiently as expected.

I would be very remiss if I did not express here my deep and sincere appreciation for the understanding, co-operation and the collaboration of my colleagues during a particularly trying and frustrating period for the Board these past few years. Very few people indeed are aware of the nature of the duties and responsibilities of the Board Members and the pressures and stresses that accompany their work even in the best possible working conditions. A stabilized support staff and an effective mechanism for the orderly and proper processing of all legal documents filed with the Board are fundamental requirements at all times for Members to carry out effectively their mandate of hearing and adjudicating tax litigations. At a period when the volume of work increased substantially, when significant and urgent administrative and procedural changes in setting up the list of cases were required in order to enable the Board Members to carry out their adjudications expeditiously, the Board was without a Registrar and indeed for the last six months of 1979 the Board was without a Registrar and without a Deputy Registrar.

Such a situation is unprecedented and is most unfair to the Board, its Members and its staff who are expected to continue to operate efficiently in the absence of the two key figures in the Board's essential support staff. I wish to pay tribute here and to express my thanks to the former Deputy Registrar, retired, who in the absence of a competent Registrar had assumed the full responsibilities of Registrar for a period of three years without receiving remuneration commensurate with the duties he performed. The present Deputy Registrar who has only recently been permanently so appointed also deserves recognition for having assumed for several years the responsibilities and having performed the duties of Deputy Registrar which were well beyond the position he then held officially and on the basis of which he was paid. This admirable spirit of team work and co-operation was reflected in all the sections of the Board's staff and I am indeed grateful for their understanding and their effective and continuous contribution in making the Board operate under very abnormal and most trying circumstances. I can now say that it is my most fervent hope and indeed my realistic expectation that in the next few months the Board will be stabilized by the appointment of the long-awaited full complement of its normal administrative personnel.

I also wish to express my appreciation to the Canadian Bar Association and to the Officers of the Department of Justice for the keen and direct interest they have taken in the work of the Board particularly in 1979 and the co-operation they have shown in helping solve some of the Board's operational difficulties. The Board also appreciates the meaningful contribution of the Canadian Tax Foundation and the Institute of Chartered Accountants in a common effort to make Canadian Tax Law and its related appeal procedures the most efficient in the world.

The Members of the Board and I wish to extend to you, Sir, our thanks for the interest you have always shown in the Board's performance of its mandate. However in so doing I respectfully urge you to consider very seriously indeed the urgent problems raised in this report which adversely affect the Board's overall functions. The seriousness of the problems, which accompany the necessary services to the taxpayer, forces me to state formally my deep concern that the Board will not be able to meet its growing work load if remedial action is not taken immediately.

## APPENDIX

### Statistics — Tax Review Board — 1979

#### Tax Appeals

Number of Tax Appeals instituted in 1979 —	1,740
--	-------

Number of appeals heard and adjudicated:

Allowed	152	
Allowed in part	79	
Dismissed	<u>398</u>	
TOTAL		629

Number of appeals disposed of on consent:

Allowed	179	
Allowed in part	260	
Dismissed	<u>12</u>	
TOTAL		451

Number of appeals dismissed for want of prosecution	37
--	----

Number of appeals withdrawn	<u>164</u>
-----------------------------	------------

Total number of appeals disposed of	<u>1,281</u>
-------------------------------------	--------------

Deficit for 1979	459
------------------	-----

There was a total of 62 cases (or 98 appeals) heard and awaiting judgment as of December 31, 1979.

179 or 10.2% of total appeals received in 1979 were filed in the French language.

## APPLICATIONS FOR EXTENSION OF TIME — SECTION 167

Number of applications instituted in 1979		542
Objections	481	
Appeals	61	
Minister of National Revenue not opposing	417	
Applications dismissed	24	
Applications granted	<u>60</u>	
TOTAL		<u>501</u>
Applications not yet dealt with		41

## APPLICATIONS FOR DETERMINATION OF QUESTION — SECTION 174

Number of Applications instituted in 1979	5
Disposed of	4

## ANTI-INFLATION APPEAL TRIBUNAL

The Chairman and Assistant Chairman as well as the Members of the Tax Review Board were appointed as Members of the Anti-Inflation Appeal Tribunal by Order in Council, P.C. 1976-1265, dated May 27, 1976.

Although the Members of the Anti-Inflation Appeal Tribunal were to hold office during pleasure for a term not exceeding 3 years, provisions of the *Anti-Inflation Act* and Regulations permitted the Tribunal to hear and dispose of appeals from references that were being processed or were pending before the Administrator appointed for that purpose under the Anti-Inflation Program after the statutory date of the Tribunal's mandate.

Fifteen Anti-Inflation appeals were instituted in 1979. The Tribunal heard and disposed of 11 appeals in that year and the appeals outstanding as at December 31, 1979 numbered 7. It is expected that the 7 outstanding appeals will have been heard and disposed of by December, 1980 at which time the Tribunal will have heard a total of 72

Anti-Inflation appeals since the summer of 1976, 8 of which were heard in the French language.

Owing to the increasing volume of tax appeals since 1976, the great majority of Anti-Inflation appeals were assigned to Mr. Innis Christie, a supernumerary Member of the Anti-Inflation Appeal Tribunal. All but one appeal filed with the Tribunal dealt with the wage control aspect of the *Anti-Inflation Act*. One appeal only concerned price controls.

Mr. Christie, a lawyer and professor of labour law at Dalhousie University and Chairman of the Labour Relations Board of Nova Scotia, was particularly well qualified in adjudicating wage litigations arising from the application of the Anti-Inflation Regulations. I wish to express again to Mr. Christie my grateful appreciation for his continuing co-operation in attending, at considerable inconvenience to him, Anti-Inflation hearings across the country, leaving the Members of the Tax Review Board free to attend to their heavy schedule of income tax appeal hearings.



CN1  
590  
A50



**1979**

**NINTH  
ANNUAL  
REPORT**

**TAX  
REVIEW  
BOARD**

**Canada**





---

Ninth Annual Report  
of the  
Tax Review Board

1979

---

© Minister of Supply and Services Canada 1980

Cat. No. J 33-1979

ISBN 0-662-51083-6

Tax Review Board  
Office of the Chairman



Commission de révision de l'impôt  
Bureau du président

Ottawa, Ontario  
K1A 0M1

March 31, 1980

The Honourable Jean Chrétien, P.C., B.A., LL.L., M.P.,  
Minister of Justice and Attorney General  
of Canada,  
OTTAWA, Canada.

Dear Mr. Minister:

Pursuant to section 17 of the *Tax Review Board Act*, 19 Eliz. II,  
chapter 11 I hereby report to you the activities of the Tax Review Board for the  
calendar year ended December 31, 1979.

Yours respectfully,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Lucien Caron', with a large, stylized flourish at the end.

Lucien Caron.



# TAX REVIEW BOARD

## NINTH ANNUAL REPORT

The Ninth Annual Report of the Tax Review Board is submitted in accordance with Section 17 of the *Tax Review Board Act*.

The composition of the Board for 1979 was as follows:

**CHAIRMAN:**

Louis-Joseph Lucien Cardin, P.C., Q.C., B.A., LL.B.

**ASSISTANT CHAIRMAN:**

Francis Joseph Dubrule, Q.C., B.A.

**MEMBERS:**

Roland St-Onge, Q.C., B.A., B.Phil., LL.L.

Delmer E. Taylor, B.A., C.A.

Guy Tremblay, LL.L., C.G.A.

Michael J. Bonner, B.A., LL.B.

John B. Goetz, Q.C.

In my report for 1978 I felt it necessary to review the Board's operations for the period of 1972 to 1978, because of the significant increases in the number of appeals filed with the Board, as well as the increasing complexity and the duration of some of the appeals, my concern being the urgent necessity of finding means of arriving at a proper balance between the yearly increase in the work load and the disposition of appeals on a current basis.

During the 1979 calendar year, the problem was even more acute, 2,396 legal actions were launched representing an increase of 47% over 1978, of that number 1,740 were tax appeals to be set down for hearing.

The number of applications for extension of time filed pursuant to Section 167 of the *Income Tax Act* rose sharply from 373 to 542 in 1979.

The various administrative changes that were in the Board's power to make, which were described in the 1978 report, were in fact implemented in 1979. The number of regular weekly sittings assigned to each Member was increased to an average of 15 sittings per year. Experience has shown that the most appropriate number of appeals to be listed for a regular sitting of one week's duration is between twenty and twenty-five depending on the complexity of the appeals. Of the number of appeals called at a hearing an average of ten appeals are disposed of from the Bench or by reserving judgment.

Leaving aside the figures relative to legal actions and referring only to tax appeals, the Board disposed of 1,281 appeals in 1979, a 25% increase over 1978. Of that number 629 appeals were disposed of following a formal hearing of varying duration. Although the number of appeals heard by the Members and disposed of in 1979 increased by 22% over the previous year, the Board has nevertheless incurred a deficit of 459 appeals relative to the 1,740 appeals filed with the Board in 1979. This figure, however, must be added to the deficit which was carried forward from previous years with the result that the accumulated deficit at the end of 1979 is 2,412 appeals awaiting hearing. This backlog of appeals alone represents for the Board as presently constituted a work load of approximately two years. (See comparative table schedule "A")

Geographically the heaviest work loads are concentrated in the Cities of Toronto and Montreal, where 670 and 595 appeals respectively await hearing. In 1979, the Board sat five and six weeks consecutively in both these cities in what has become known as "marathon sittings" in an attempt to reduce the backlog. "Marathon sittings" though successful cannot solve the ever increasing number of appeals being filed with the Board. Nor, of course, can the Board neglect to attend at numerous other cities where regular sittings are normally scheduled and where the increase in the volume of work is also being felt.

The "marathon sittings" and the special sittings which, because of their longer duration are set down separately from the regular schedule of hearings, are insufficient to permit the Board to meet even its "current" work load and have no significant impact on the Board's increasing backlog. Nor do I feel that it would be wise or indeed feasible to increase the sittings of the Members of the Board beyond 15-sitting weeks per year.

The only effective solution to the Board's rapidly increasing work load is to amend the existing legislation in order to increase the complement of Board Members from seven which was fixed by Section 3 of the *Tax Review Board Act*, Ch. 11 S.C. 1970-1971. The number of Members that would be required by the Board to dispose of its present work load cannot, however, be easily determined if the disposition of the backlog is also considered.

The appointment of three additional permanent Members to the board would, in my opinion, be sufficient to dispose of on a current basis, the 2,000 appeals forecast to be filed with the Board each year. However, 10 Members would not be sufficient to enable the Board to dispose of the existing backlog as well. Furthermore, in 1979 the Board was informed that in some circles of Government it was strongly being suggested that the mandate of adjudicating appeals with reference to the insurability of earnings under Part IV of the *Unemployment Insurance Act* (as opposed to the Unemployment Insurance Benefits under Part 2 of the *Act*) which is presently exercised by Judges of the Federal Court Trial Division, be transferred to the Members of the Tax Review Board. A decision to that effect would further increase the Board's work load by some 400 cases a year. Although additional Members are obviously necessary immediately, I do not believe it advisable to appoint more than three permanent Members to the Board at this time. The matter could best be reconsidered when the yearly increases of tax appeals has stabilized and when it is known how much additional work and travelling the Board's new responsibilities under the *Unemployment Insurance Act* will entail.

There is, however, a way which would permit the Board with 10 permanent Members to operate effectively in both the tax and Unemployment Insurance fields without unduly increasing the number of permanent Members of the Board. The appointment on a temporary basis of supernumerary Judges would allow the 10-man Board to dispose of its backlog of tax appeal cases; permit it to evaluate accurately and deal with its Unemployment Insurance commitments and give it the necessary flexibility to cope with fluctuations in its overall work load. A formal request to that effect has been made to the Department of Justice.

In November of 1979, the Assistant Chairman and I met in a study group with a committee of lawyers appointed by the Canadian Bar Association whose members were Mr. Leslie Little of Vancouver, Mr. Jean Potvin of Montreal and Mr. Arthur Scace of Toronto. The representatives of the Department of Justice who attended the study group were Mr. Wilfrid Lefebvre, Director, Tax Litigation Section, Mr. T. E. Jackson, Q.C., of Vancouver, Mr. Roger Roy of Montreal and Mr. Richard Thomas of Toronto.

The composition of the study group permitted the Board to engage in a most enlightening, useful and frank discussion of problems related to the handling of tax appeals in the various regions of the country. The first meeting proved to be successful and several suggestions made during the meeting have in fact been put into effect and the suggested corrective measures that *could* be taken by the Board, have been implemented.

Among some of the topics discussed were, of course, the large annual increases in the number of appeals filed with the Board; the growing backlog of cases to be heard; the delays in rendering judgment after hearings; the growing complexity of the tax issues; the length of some hearings particularly in evaluation cases; the increasing number of adjournments, and the consequential loss of judicial time with its related costs.

Although the annual increases in the number of appeals filed and the corresponding increase in the backlog is causing administrative problems which can be solved only by the measures suggested earlier, the annual increases in appeals filed are an indication that the Board is rendering a useful and necessary service in the field of income tax litigation. Although the taxpayers have the option of filing appeals either with the Federal Court Trial Division or with the Tax Review Board, by far the greater number of tax appeals are filed with the Tax Review Board. Notwithstanding the many operational shortcomings of the Board which we are trying to eliminate, it was indeed heartening to hear the representatives of both the Canadian Bar and the Department express the view that the performance of the Tax Review Board is generally satisfactory.

In the past year, in order to expedite the disposition of appeals, more judgments have been rendered from the Bench. The increasing complexity and the length of certain appeals however make it necessary to reserve certain judgments which, in turn, are often delayed by the Members' heavy work load. The appointment of additional Members will have the general effect of disposing of appeals on a current basis and reducing the delay in rendering reserved judgments. In order to reduce the judicial time taken in adjudicating evaluation cases, some attempt was made on a voluntary basis to have the parties exchange their evaluation reports some fifteen days prior to the hearing. It was felt at the meeting that though these reports were exchanged on occasion by consent, it would be advisable to change the Board's rules of practice and procedure, making the exchange mandatory as indeed it is in the Federal Court's rules of procedure. The Board in a proposed revision of its rules of procedure has included the prior exchange of evaluation reports in the list of amendments to its rules which are to be submitted for approval and passed by Order in Council.

The motions for adjournments were considered by the participants of the meeting as having a direct bearing on the Board's backlog. Several suggestions were made with a view to reducing the number of adjournments granted. Of these suggestions only a few were capable of immediate implementation.

The most obvious solution was of course for the Board to be less lenient in granting adjournments. Some steps

have been taken in this respect and it is now essential that all motions for adjournment be supported by valid reasons as to why the appeal cannot be proceeded with at the scheduled time. As simple as this may appear in theory, in practice, defining what is or is not a valid reason for an adjournment is indeed more complicated. Without imposing on any of its Members a hard and fast rule as to the granting of adjournments, the Board has in fact been forced to adopt from the Bench a much more severe attitude in granting adjournments without of course transgressing the principles of natural justice. It was also suggested at the meeting that in Court, Counsel for the Department of Justice take an identifiable position on motions for adjournments and give reasons for their stand. For the Respondent to state in Court that he does not oppose such a motion without giving reasons, when in fact the apparent reason for not opposing being the Respondent's assumption that the Board will grant the adjournment in any event is far from helpful. Whatever justification there may have been in the past, for that assumption such an attitude is no longer valid and it puts the Board in a position where it is impossible for it to refuse the adjournment... and all its adverse consequences. As I write this report, however, notable progress has indeed been made in dealing with this first aspect of the problem of adjournments and considerably less unwarranted motions for adjournments have been granted in the past few months.

The primary cause for requests for adjournments was recognized by all who attended the meeting as originating in the manner the lists of hearings are made up. Without going into all the details, it was unanimously felt that the Board should contact the parties to an appeal long before the hearings are listed and sent out. The parties would be informed of the various sittings the Board has scheduled in a particular area and would be asked to indicate at which of the scheduled sittings they desired to be heard and to fix a convenient date for the hearing. The lists would then be prepared on the basis of the commitments of the parties to proceed on pre-arranged dates. Contact with the parties in respect of withdrawals and consents to judgment which could intervene, would be maintained up to the hearing date. In such circumstances, the Board would attempt to fill the vacuum within the prescribed delays by drawing from a second list of appeals the purpose of which would be known by the parties who would be prepared to proceed on the date of and in replacement of the cancelled appeal. Under these circumstances it is felt that requests for adjournments would be considerably reduced and the Board would be justified in not granting adjournments without having been given the most compelling reasons for doing so.

This method of listing appeals for hearing would obviously place a much heavier burden on the Registrar

and the Deputy Registrar. The Board for the past two years has attempted to proceed on the basis of pre-fixed trial dates. However, in the absence of a Registrar, the Deputy Registrar cannot possibly embark on the more elaborate and more controlled method of listing appeals for hearing which was recommended.

I wish here to renew strongly the numerous requests I have made over the past four years for the appointment to the Board of a competent Registrar. I also give formal notice that the Board will not be able to continue to carry out effectively its responsibilities in the field of income tax adjudication and certainly will not be in a position to assume a new mandate with additional administrative responsibilities and problems if a Registrar is not appointed immediately.

Another area which causes needless loss of the Board's judicial time is its name: The Tax Review Board. Of the taxpayers who appear before the Board, 60% are represented by Legal Counsel and 40% of the taxpayers are not represented or are represented by non-lawyers. On too many occasions the Board has had to grant adjournments because the taxpayers had no idea of what they had to meet in the presentation of their appeals. Once they are informed of the judicial nature of the proceedings, they either withdraw their appeal or seek an adjournment in order to retain Counsel. In both instances there is a needless loss of judicial time.

A very important aspect of the Board's role is its easy accessibility, its informality and its flexibility which must be retained if taxpayers are to have their day in Court and given a fair hearing. However, it is unfair to the taxpayer not to be aware beforehand of the essentially judicial nature of the Board's decisions.

Not only are the Board's judicial functions not reflected in its name, but the name itself does in many instances give rise to the concept that the Board is an extension of the Department of National Revenue whose role is to review once again the taxpayer's assessment with a view to a possible negotiated settlement.

Related to, but more fundamental than the confusion that may arise in the public mind as to the purpose and functions of the Board which was also raised at the meeting, is the question of the propriety for the Tax Review Board of being administered by the Department of Justice when that department is a party to all tax appeals before the Board. It was suggested by the representatives of the Canadian Bar Association and indeed by those of the Department of Justice that it would be far more appropriate under the circumstances for the Board to be administered by the Commissioner for Federal Judicial Affairs, a suggestion with which all the Members of the Board agree. The Tax Review Board, as all other judicial bodies, must be and must be seen to be independent of all governmental or departmental

policies, directives or influence and more particularly in respect of that Department which regularly appears as a party to a litigation to be adjudicated by the Board.

The evolution that has taken place in the operations of the Board since 1971, the serious administrative problems raised by the constant increases in the tax work load; the additional mandate in Unemployment Insurance which is imminent, and the ever-present confusion that exists as to the status of the Board and its Members warrant an urgent in-depth review of the entire functions of the Board.

The Board has taken all the steps that it possibly can to carry out its mandate efficiently and expeditiously, but as indicated above it can no longer meet its present work load without additional Members.

Since the appointment of additional Members will necessitate the re-opening of the *Tax Review Board Act* and related statutes, it is without a doubt timely to include at the same time amendments relative to changes in the name and status of the Board, the status and salaries of its Members, and the transfer of the Board's administration to the Commissioner for Federal Judicial Affairs as well as other administrative or procedural changes which are essential if the Board is to continue to operate as efficiently as expected.

I would be very remiss if I did not express here my deep and sincere appreciation for the understanding, co-operation and the collaboration of my colleagues during a particularly trying and frustrating period for the Board these past few years. Very few people indeed are aware of the nature of the duties and responsibilities of the Board Members and the pressures and stresses that accompany their work even in the best possible working conditions. A stabilized support staff and an effective mechanism for the orderly and proper processing of all legal documents filed with the Board are fundamental requirements at all times for Members to carry out effectively their mandate of hearing and adjudicating tax litigations. At a period when the volume of work increased substantially, when significant and urgent administrative and procedural changes in setting up the list of cases were required in order to enable the Board Members to carry out their adjudications expeditiously, the Board was without a Registrar and indeed for the last six months of 1979 the Board was without a Registrar and without a Deputy Registrar.

Such a situation is unprecedented and is most unfair to the Board, its Members and its staff who are expected to continue to operate efficiently in the absence of the two key figures in the Board's essential support staff. I wish to pay tribute here and to express my thanks to the former Deputy Registrar, retired, who in the absence of a competent Registrar had assumed the full responsibilities of Registrar for a period of three years without receiving remuneration commensurate with the duties he performed. The present Deputy Registrar who has only recently been permanently so appointed also deserves recognition for having assumed for several years the responsibilities and having performed the duties of Deputy Registrar which were well beyond the position he then held officially and on the basis of which he was paid. This admirable spirit of team work and co-operation was reflected in all the sections of the Board's staff and I am indeed grateful for their understanding and their effective and continuous contribution in making the Board operate under very abnormal and most trying circumstances. I can now say that it is my most fervent hope and indeed my realistic expectation that in the next few months the Board will be stabilized by the appointment of the long-awaited full complement of its normal administrative personnel.

I also wish to express my appreciation to the Canadian Bar Association and to the Officers of the Department of Justice for the keen and direct interest they have taken in the work of the Board particularly in 1979 and the co-operation they have shown in helping solve some of the Board's operational difficulties. The Board also appreciates the meaningful contribution of the Canadian Tax Foundation and the Institute of Chartered Accountants in a common effort to make Canadian Tax Law and its related appeal procedures the most efficient in the world.

The Members of the Board and I wish to extend to you, Sir, our thanks for the interest you have always shown in the Board's performance of its mandate. However in so doing I respectfully urge you to consider very seriously indeed the urgent problems raised in this report which adversely affect the Board's overall functions. The seriousness of the problems, which accompany the necessary services to the taxpayer, forces me to state formally my deep concern that the Board will not be able to meet its growing work load if remedial action is not taken immediately.

## APPENDIX

### Statistics — Tax Review Board — 1979

#### Tax Appeals

Number of Tax Appeals instituted in 1979 — 1,740

Number of appeals heard and adjudicated:

Allowed	152
Allowed in part	79
Dismissed	<u>398</u>

TOTAL 629

Number of appeals disposed of on consent:

Allowed	179
Allowed in part	260
Dismissed	<u>12</u>

TOTAL 451

Number of appeals dismissed for  
want of prosecution 37

Number of appeals withdrawn 164

Total number of appeals disposed of 1,281

Deficit for 1979 459

There was a total of 62 cases (or 98 appeals) heard and awaiting judgment as of December 31, 1979.

179 or 10.2% of total appeals received in 1979 were filed in the French language.

## APPLICATIONS FOR EXTENSION OF TIME — SECTION 167

Number of applications instituted in 1979		542
Objections	481	
Appeals	61	
Minister of National Revenue not opposing	417	
Applications dismissed	24	
Applications granted	<u>60</u>	
TOTAL		<u>501</u>
Applications not yet dealt with		41

## APPLICATIONS FOR DETERMINATION OF QUESTION — SECTION 174

Number of Applications instituted in 1979	5
Disposed of	4

## ANTI-INFLATION APPEAL TRIBUNAL

The Chairman and Assistant Chairman as well as the Members of the Tax Review Board were appointed as Members of the Anti-Inflation Appeal Tribunal by Order in Council, P.C. 1976-1265, dated May 27, 1976.

Although the Members of the Anti-Inflation Appeal Tribunal were to hold office during pleasure for a term not exceeding 3 years, provisions of the *Anti-Inflation Act* and Regulations permitted the Tribunal to hear and dispose of appeals from references that were being processed or were pending before the Administrator appointed for that purpose under the Anti-Inflation Program after the statutory date of the Tribunal's mandate.

Fifteen Anti-Inflation appeals were instituted in 1979. The Tribunal heard and disposed of 11 appeals in that year and the appeals outstanding as at December 31, 1979 numbered 7. It is expected that the 7 outstanding appeals will have been heard and disposed of by December, 1980 at which time the Tribunal will have heard a total of 72

Anti-Inflation appeals since the summer of 1976, 8 of which were heard in the French language.

Owing to the increasing volume of tax appeals since 1976, the great majority of Anti-Inflation appeals were assigned to Mr. Innis Christie, a supernumerary Member of the Anti-Inflation Appeal Tribunal. All but one appeal filed with the Tribunal dealt with the wage control aspect of the *Anti-Inflation Act*. One appeal only concerned price controls.

Mr. Christie, a lawyer and professor of labour law at Dalhousie University and Chairman of the Labour Relations Board of Nova Scotia, was particularly well qualified in adjudicating wage litigations arising from the application of the Anti-Inflation Regulations. I wish to express again to Mr. Christie my grateful appreciation for his continuing co-operation in attending, at considerable inconvenience to him, Anti-Inflation hearings across the country, leaving the Members of the Tax Review Board free to attend to their heavy schedule of income tax appeal hearings.





Le 27 mai 1976, un décret du conseil (C.P. 1976-1265) nommait le président et le président adjoint ainsi que les autres membres de la Commission de révision de l'impôt, membres du tribunal d'appel en matière d'inflation.

Les membres du tribunal d'appel en matière d'inflation ont été nommés à titre amovible pour un mandat ne dépassant pas trois ans, mais les dispositions de la *Loi anti-inflation* et ses règlements d'application prévoient que le tribunal peut entendre et régler les appels découlant de renvois qui étaient à l'étude ou en souffrance aux services du Directeur en matière d'inflation, nommé à cette fin, après la date fixée par la *Loi* pour la fin du mandat du tribunal.

Quinze appels en matière d'inflation ont été interjetés en 1979. Le tribunal en a entendu et a statué sur 11 appels au cours de l'année 1979 mais le 31 décembre 1979, 7 appels n'avaient pas encore été réglés. Il est prévu que les 7 appels qui restent seront entendus et réglés d'ici décembre 1980. A ce moment, le tribunal aura entendu en tout 72 appels en matière d'inflation depuis l'été 1976, dont 8 furent entendus en français.

Etant donné l'augmentation du nombre des appels en matière fiscale observée depuis 1976, la grande majorité des appels en matière d'inflation, en anglais, ont été confiés à M<sup>e</sup> Innis Christie, membre surnuméraire du Tribunal d'appel en matière d'inflation. Tous les appels interjetés sauf un, ont porté sur le contrôle des salaires prévu par la *Loi anti-inflation*. Un seul appel avait trait au contrôle des prix.

M<sup>e</sup> Christie, juriste et professeur de droit du travail à l'Université Dalhousie et Président de la Commission des relations de travail de la Nouvelle-Ecosse, possédait une compétence exceptionnelle pour trancher les litiges en matière de salaires découlant de l'application des Règlements anti-inflation. Je tiens encore une fois à remercier M<sup>e</sup> Christie qui a été un précieux collaborateur; en effet, il a assisté aux audiences du tribunal anti-inflation dans tout le pays, ce qui a permis aux membres de la Commission de révision de l'impôt de s'occuper de leur programme particulièrement chargé d'audiences consacrées aux appels en matière d'impôt sur le revenu.

# DEMANDES DE PROLONGATION DE DÉLAI — ARTICLE 167

Nombre de demandes présentées en 1979 542

Oppositions 481

Appels 61

Aucune opposition du ministre du Revenu national

417

Demandes refusées

24

Demandes acceptées

60

TOTAL

501

Demandes auxquelles il n'a pas encore été donné suite

41

## DEMANDES PORTANT SUR UNE DÉCISION D'UNE QUESTION — ARTICLE 174

Nombre de demandes présentées en 1979 5

Nombre de demandes réglées 4

Les membres de la Commission se joignent à moi pour vous remercier, monsieur le Ministre, de l'intérêt que vous avez toujours manifesté pour les travaux de la Commission. En toute déférence, je dois toutefois vous prier d'étudier avec le plus grand sérieux les problèmes urgents soulevés dans le présent rapport, problèmes qui gênent la Commission dans l'exercice de ses fonctions. La gravité de ces problèmes, qui compromettent la qualité des services nécessaires au contribuable, m'oblige à réitérer officiellement mes profondes préoccupations: la Commission ne pourra suffire à une charge de travail sans cesse croissante à moins que des mesures correctives ne soient prises immédiatement.

# ANNEXE

## Statistiques — Commission de révision de l'impôt — 1979

### Appels en matière d'impôt

Nombre d'appels interjetés en matière d'impôt en 1979 — 1,740

Nombre d'appels ayant fait l'objet d'une audition et d'une décision:

Admis	152
Admis en partie	79
Rejetés	398
TOTAL	629

Nombre d'appels réglés par voie d'un consentement à jugement:

Admis	179
Admis en partie	260
Rejetés	12
TOTAL	451

Nombre d'appels rejetés par défaut

Nombre d'appels ayant fait l'objet d'un désistement

Nombre total d'appels sur lesquels on a statué

Retard pour 1979	459
	1,281

Au 31 décembre 1979, il y avait un total de 62 cas (ou 98 appels) entendus et pour lesquels on attendait un jugement.

Sur le nombre total d'appels reçus en 1979, 179 (soit 10.2%) ont été présentés en français.

Je voudrais également remercier l'Association du barreau canadien et les agents du ministère de la Justice de l'intérêt réel qu'ils ont manifesté pour le travail de la Commission, surtout en 1979, et de leur collaboration dans la recherche de solutions aux difficultés opérationnelles de la Commission. Il faut également remercier de leur précieuse contribution l'Association canadienne d'études fiscales et l'Institut des comptables agréés qui d'un commun effort travaillent à faire du droit fiscal canadien et des procédures qui s'y rattachent, les plus efficaces au monde.

Commission continue d'agir avec toute l'efficacité souhaitée.

Je me dois d'exprimer ici mes plus profonds et plus sincères remerciements pour la compréhension et l'esprit de collaboration qu'ont manifestés mes collègues au cours de la période particulièrement éprouvante que la Commission a traversée ces dernières années. Les fonctions et les responsabilités des membres de la Commission sont très méconues, de même que les tensions inhérentes à leur travail, même lorsque celui-ci est accompli dans les meilleures conditions possibles. Pour pouvoir s'acquitter avec efficacité de leur mandat qui consiste à entendre et à juger les litiges d'ordre fiscal, il est essentiel que les membres puissent en tout temps compter sur un personnel de soutien stable et un dispositif efficace pour traiter correctement tous les documents juridiques déposés auprès de la Commission. En une période où le volume de travail a augmenté substantiellement, où des modifications de méthodes et de dispositions administratives importantes et urgentes s'imposaient dans l'établissement des listes des causes pour que les membres de la Commission puissent s'acquitter de leur tâche avec diligence, la Commission n'avait pas de registraire et même, dans la seconde moitié de 1979, elle n'avait ni registraire ni sous-registraire.

Il s'agit là d'une situation sans précédent et profondément injuste pour la Commission, ses membres et son personnel, qui doivent pourtant continuer à travailler avec efficacité même si deux postes de la première importance dans le personnel de soutien essentiel ne sont pas comblés. Je tiens à rendre hommage à l'ancien sous-registraire maintenant à la retraite et à lui exprimer toute ma gratitude, car en l'absence d'un registraire compétent, il s'est acquitté de toutes les responsabilités de registraire pendant trois ans sans toucher une rémunération correspondante aux fonctions qu'il remplissait. Il importe également de remercier l'actuel sous-registraire, qui n'a été nommé de façon permanente que très récemment, d'avoir accepté pendant plusieurs années les responsabilités et les fonctions de sous-registraire, qui dépassaient nettement le niveau du poste qu'il occupait alors officiellement et au taux duquel il était rémunéré. Cet esprit admirable d'équipe et de coopération se retrouvait aussi dans tout le service de soutien de la Commission et je remercie tous les employés de leur compréhension et des efforts soutenus et efficaces qu'ils ont déployés pour permettre à la Commission de faire son travail dans des circonstances anormales et extrêmement difficiles. Je souhaite vivement, et je suis sûr que ce n'est pas trop demander, qu'au cours des prochains mois, la Commission puisse compter sur un personnel administratif normal, et que l'on comblera d'une façon définitive le poste vacant.

valoir leur point de vue. Toutefois, le contribuable est préjudicié en faisant appel à la Commission sans être au courant de la nature essentiellement judiciaire de ses décisions.

Le nom de la Commission n'évoque pas ses fonctions judiciaires; ce nom amène bien des gens à penser que la Commission est un prolongement du ministère du Revenu national dont le rôle est de réviser la cotisation du contribuable afin d'en arriver à un règlement négocié.

Il y a un autre problème du même ordre mais plus fondamental que la confusion des contribuables au sujet des fonctions de la Commission, problème également soulevé lors de la réunion. Il s'agit de savoir s'il est acceptable que la Commission de révision de l'impôt soit administrée par le ministère de la Justice alors que celui-ci est partie à tous les appels en matière fiscale dont la Commission est saisie. Les représentants de l'Association du barreau canadien et même du ministère de la Justice ont proposé une formule qui paraîtrait beaucoup plus normale dans les circonstances: que la Commission soit administrée par le Commissaire à la magistrature fédérale. Tous les membres de la Commission sont d'accord avec cette proposition. La Commission de révision de l'impôt, comme tous les autres organismes judiciaires, doit être et paraître indépendante de toute politique, directive ou influence du gouvernement ou des ministères, à plus forte raison d'un ministère qui est régulièrement partie à des litiges que la Commission doit trancher.

Étant donné l'évolution des activités de la Commission observée depuis 1971, les graves problèmes administratifs que soulève l'accroissement constant de la charge de travail, le nouveau mandat qui doit bientôt être confié à la Commission en matière d'assurance-chômage et la confusion qui persiste quant à la situation de la Commission et de ses membres, il faut de toute urgence entreprendre une étude approfondie de toutes les fonctions de la Commission.

La Commission a pris toutes les mesures qu'elle pouvait prendre pour remplir son mandat avec efficacité et promptitude, mais, comme on l'a déjà dit, elle ne peut plus suffire à la tâche à moins de pouvoir compter sur un plus grand nombre de membres.

Comme la nomination de membres additionnels ne peut se faire sans modifier la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt* et les lois connexes, il faut saisir l'occasion pour apporter en même temps les modifications relatives au nom et au statut de la Commission, au statut et aux traitements de ses membres ainsi qu'au transfert de l'administration de la Commission qui serait confiée au Commissaire à la magistrature fédérale, sans oublier les modifications administratives ou changements procéduriers qui sont essentiels si l'on veut que la

étaient disposées à le faire, à échanger leurs rapports d'évaluation une quinzaine de jours avant l'audience. Lors de la réunion, on a exprimé l'avis que, même si ces rapports étaient parfois échangés de plein gré, il serait souhaitable de modifier les pratiques et les méthodes de la Commission pour rendre cet échange obligatoire comme le prévoient déjà les règles de procédures de la Cour fédérale. La Commission a prévu dans un projet de révision de ses procédures l'échange préalable des rapports d'évaluation; cet échange figure dans la liste des modifications qui seront présentées pour approbation et adoptées par décret du Conseil privé.

Les participants à la réunion estiment que les requêtes d'ajournements ont une incidence directe sur les retards de la Commission. Ils ont avancé plusieurs propositions afin de réduire le nombre d'ajournements accordés, mais seulement quelques-unes d'entre elles peuvent être appliquées immédiatement.

La première solution qui s'impose, c'est, bien sûr, que la Commission accorde moins généreusement les remises. Des mesures ont été prises à cet égard et il est maintenant indispensable que toutes les demandes d'ajournements soient étayées par des motifs valables qui justifient le report. Bien qu'en principe ce soit très simple, il n'est pas facile, en pratique, de définir ce qui constitue un motif valable d'ajournement. Sans imposer à ses membres une règle rigide à cet égard, la Commission a dû adopter une attitude beaucoup plus sévère quant aux ajournements, sans pour autant transgresser les principes de la justice naturelle. On a également proposé lors de la réunion que, en Cour, l'avocat du ministère de la Justice prenne une position bien arrêtée quant aux demandes d'ajournements et justifie sa position. Le procureur du Ministère n'améliore pas la situation en ne s'opposant pas à la demande sans pour autant donner des motifs alors qu'en fait, s'il ne s'oppose pas, c'est parce qu'il suppose que la Commission accordera l'ajournement de toute façon. Il n'est pas impossible que, par le passé, ce genre de supposition ait pu trouver quelque fondement, mais ce n'est plus le cas et elle met la Commission dans une quasi-impossibilité de refuser l'ajournement, avec toutes les conséquences regrettables que cela comporte. Au moment de la rédaction du présent rapport, des progrès appréciables ont été enregistrés en ce qui concerne ce premier aspect du problème des ajournements et un nombre beaucoup moins grand de requêtes injustifiées de remises ont été acceptées au cours des derniers mois.

Tous les participants à la réunion ont reconnu que la première cause des requêtes d'ajournements tenait à la façon dont les listes des audiences sont établies. Sans entrer dans tous les détails, tous s'accordent à dire que la Commission devrait communiquer avec les parties bien longtemps avant que les appels ne soient portés sur la liste et que la liste ne soit envoyée. Les parties seraient au

courant des diverses séances que la Commission a prévues dans une région donnée et elles seraient prises d'indiquer la séance au cours de laquelle elles veulent être entendues et de fixer une date qui leur convienne pour l'audience. Les listes seraient ensuite établies d'après les engagements pris par les parties pour les dates fixées à l'avance. Jusqu'à la date de l'audience, ces communications avec les parties se poursuivraient afin de dépister ces appels qui pourraient être retirés ou pour lesquels un consentement à jugement serait prévu. La Commission alors tenterait en puisant dans une seconde liste d'appels de trouver dans les délais prescrits des appels où les parties seraient disposées à se présenter à la date qui avait été prévue pour l'appel annulé. De la sorte, on estime que les demandes d'ajournements se feraient beaucoup moins nombreuses et la Commission serait en droit de n'accorder les ajournements que pour des raisons extrêmement sérieuses.

Il est évident que cette façon de rédiger les listes d'audition impose une charge beaucoup plus lourde au registraire et au sous-registraire. Depuis déjà deux ans, la Commission essaie de fixer l'audition de chaque appel au moyen de dates et d'heures établies à l'avance. Cependant, en l'absence d'un registraire, le sous-registraire est dans l'impossibilité à lui seul d'appliquer la méthode recommandée, car celle-ci est beaucoup plus élaborée et suppose des contrôles plus serrés.

Je saisis l'occasion pour réitérer avec vigueur les nombreuses demandes que j'ai faites au cours des quatre dernières années pour qu'on nomme un registraire compétent. Je dois également signaler, sans équivoque, que la Commission sera incapable de continuer à exercer efficacement ses fonctions dans le domaine du contentieux fiscal et ne sera certainement pas en mesure d'accepter un nouveau mandat comportant d'autres responsabilités administratives si un registraire n'est pas nommé immédiatement.

Un autre problème fait perdre inutilement du temps aux membres de la Commission. Il s'agit du nom de l'organisme: Commission de révision de l'impôt. Environ 60% des contribuables qui comparaissent devant la Commission sont représentés par un avocat et 40% n'ont aucun représentant ou bien un représentant qui n'est pas avocat. Dans des cas beaucoup trop nombreux, la Commission a dû accorder des ajournements parce que les contribuables n'avaient aucune idée de ce qu'ils devaient faire pour présenter adéquatement leur appel. Une fois informés de la nature judiciaire des délibérations, ils retirent leur appel ou demandent un ajournement pour retenir les services d'un avocat. Dans les deux cas, il y a une perte de temps inutile.

Un aspect primordial du rôle de la Commission est la facilité d'accès, l'absence de formalités et la souplesse qui sont essentielles si l'on veut que les contribuables puissent se présenter en Cour et avoir toutes les chances de faire

fiscal, M. T. E. Jackson, C.R., de Vancouver, M. Roger Roy, de Montréal, et M. Richard Thomas, de Toronto. La composition même du groupe d'étude a permis à la Commission d'engager une discussion très instructive, utile et franche sur les problèmes que soulève la meilleure façon de traiter les appels en matière fiscale dans les diverses régions du Canada. Cette première rencontre fut un succès et plusieurs mesures correctives suggérées au cours de cette réunion, que la Commission était en mesure d'adopter, ont été mises en application.

Au nombre des questions abordées, il y a eu, bien sûr, les importantes augmentations enregistrées chaque année du nombre des appels dont la Commission est saisie. Notons également: le retard de plus en plus considérable dans l'audition des causes; les délais en certains cas à rendre les décisions après les audiences, la complexité croissante des questions fiscales; la longue durée de certaines audiences, notamment dans les causes d'évaluation; le nombre accru des requêtes pour remise d'audition; qui constitue une sérieuse perte de temps judiciaire et les dépenses qui s'y rattachent.

Il est vrai que les augmentations annuelles du nombre des appels et l'accumulation des retards causent des problèmes administratifs qu'on ne peut résoudre qu'au moyen des mesures proposées plus tôt, mais cette augmentation du nombre d'appels signifie aussi que la Commission assure des services utiles et même nécessaires dans le domaine du contentieux fiscal. Les contribuables ont le choix d'interjeter appel auprès de la Division de première instance de la Cour fédérale ou de comparaître devant la Commission de révision de l'impôt. Toutefois, la grande majorité des appels sont interjetés auprès de la Commission et cette dernière est choisie dans un nombre de cas beaucoup plus élevé. En dépit de nombreuses difficultés opérationnelles, que nous essayons d'ailleurs d'éliminer, il a été réconfortant d'entendre les représentants du barreau canadien et du ministère exprimer l'avis que la Commission de révision de l'impôt s'acquitte de son mandat de façon généralement satisfaisante.

Afin d'accélérer l'audition des appels, au cours de l'année écoulée un plus grand nombre de jugements ont été rendus directement à l'audience. Cependant, étant donné la complexité croissante de certains appels et le temps qu'il faut leur consacrer, il faut prendre certains jugements en délibéré, et les décisions de ceux-ci sont souvent retardées à cause de la lourde charge de travail des membres de la Commission. Si la Commission se voit nommer des membres additionnels elle sera alors en mesure d'entendre un plus grand nombre d'appels dont l'effet général pour chaque membre sera de diminuer les délais à rendre les jugements pris en délibéré. Afin de réduire le temps que les juges doivent consacrer aux causes d'évaluation, on a tenté d'inviter les parties qui

La seule véritable solution, face à cette charge de travail qui s'accroît rapidement, c'est de modifier la loi actuelle afin d'augmenter le nombre de membres de la Commission, actuellement fixé à sept par l'article 3 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, chapitre I, S.C. 1970-1971. Cependant, il n'est pas facile d'établir le nombre de membres nécessaire pour accomplir la charge de travail actuelle, surtout si l'on tient compte du retard qu'il faut rattraper.

La nomination de trois membres permanents de plus suffirait à mon avis pour entendre au fur et à mesure les 2,000 appels dont, selon les prévisions, la Commission sera saisie chaque année. Toutefois, il ne suffirait pas de dix membres pour rattraper les retards existants. En outre, en 1979, la Commission a appris que dans certains milieux du Gouvernement on songeait sérieusement à assigner aux membres de la Commission de révision de l'impôt la responsabilité supplémentaire de décider des appels en ce qui a trait à l'assurabilité des revenus prévus à la Partie IV de la *Loi sur l'assurance-chômage* (distincte des appels sur les bénéfices de l'assurance-chômage de la Partie 2 de cette *Loi*). À l'heure actuelle, ce sont les juges de la division de première instance de la Cour fédérale qui exercent ce mandat. Une décision dans ce sens ajouterait quelque 400 causes par année à la charge de travail de la Commission. Bien que, de toute évidence, il faille nommer d'autres membres immédiatement, je ne crois pas qu'il soit souhaitable de nommer plus de trois membres permanents pour le moment. Cette question pourrait être révisée lorsque les augmentations annuelles des appels en matière d'impôt se seront stabilisées et lorsqu'on saura quel surplus de travail et de déplacements exigeront les nouvelles fonctions de la Commission en matière d'assurance-chômage.

Sans accroître indûment le nombre de membres permanents, la Commission pourrait fonctionner efficacement avec dix membres, à la fois dans le domaine fiscal et dans le secteur de l'assurance-chômage, si elle se voyait nommée à titre temporaire des juges surnuméraires. La Commission aurait alors le temps d'évaluer avec exactitude son rôle en matière d'assurance-chômage et conserver la souplesse nécessaire pour s'adapter aux variations de sa charge de travail en matière fiscale. La Commission a officiellement présenté une demande à cet effet au ministère de la Justice.

En novembre 1979, le président adjoint et moi-même avons rencontré pour former un groupe d'étude un comité de juristes nommés par l'Association du barreau canadien; il s'agissait de M. Leslie Little, de Vancouver, de M. Jean Potvin, de Montréal, et de M. Arthur Scace, de Toronto. Des représentants du ministère de la Justice ont également participé aux travaux du groupe d'étude: M. Wilfrid Lefebvre, directeur de la Section du contentieux

# NEUVIÈME RAPPORT ANNUEL DE LA COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT

Conformément à l'article 17 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, la Commission de révision de l'impôt présente son neuvième rapport annuel.

Au cours de 1979, la Commission était composée des personnes suivantes:

PRÉSIDENT:

Louis-Joseph Lucien Cardin, C.P., C.R., B.A., LL.B.

PRÉSIDENT ADJOINT:

Francis Joseph Dubrule, C.R., B.A.

MEMBRES:

Roland St-Onge, C.R., B.A., B.Phil., LL.L.

Delmer E. Taylor, B.A., C.A.

Guy Tremblay, LL.L., C.G.A.

Michael J. Bonner, B.A., LL.B.

John B. Goetz, C.R.

Dans mon rapport de 1978, il m'avait semblé nécessaire de passer en revue les activités de la Commission de 1972 à 1978, étant donné l'augmentation appréciable du nombre des appels interjetés auprès de la Commission ainsi que la complexité accrue des appels. Ce qui me préoccupait alors, c'était le pressant besoin d'équilibrer l'augmentation annuelle de la charge de travail par l'accroissement du nombre d'appels adjugés annuellement.

Au cours de l'année civile 1979, le problème s'est encore aggravé. En effet, 2,396 procédures ont été instituées, ce qui représente une augmentation de 47% par rapport à 1978; de ce nombre, 1,740 étaient des appels en matière fiscale à être inscrits sur le rôle d'audition.

On a également observé en 1979 une brusque augmentation du nombre de demandes de prolongation de délai déposées aux termes de l'article 167 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, soit de 373 à 542 en 1979.

Les diverses modifications administratives que la Commission était autorisée à apporter et qui ont été décrites dans le rapport de 1978 ont été apportées en 1979. Le nombre de séances hebdomadaires régulières confiées à chaque membre a été porté à une moyenne de 15 séances par année. L'expérience a démontré que le nombre idéal

d'appels qu'on peut inscrire sur le rôle d'une séance régulière d'une semaine est de 20 à 25, selon la complexité des appels. De tous les appels entendus au cours d'une audience, une dizaine en moyenne sont tranchés aussitôt ou pris en délibéré.

Si l'on met de côté les données relatives aux procédures juridiques pour ne conserver que les appels en matière fiscale, la Commission a statué sur 1,281 appels en 1979 soit 25% de plus qu'en 1978. De ce nombre, 629 appels ont été réglés au moyen d'audiences officielles d'une longueur variable. Bien que les membres aient entendu et tranché en 1979 un nombre d'appels de 22% supérieur à l'année précédente, la Commission a enregistré un retard de 459 appels sur les 1,740 dont elle a été saisie en 1979. Ce chiffre vient cependant s'ajouter aux retards déjà accumulés au cours des années précédentes, ce qui fait que le retard cumulé à la fin de 1979 est de 2,412 appels. Ce retard par lui-même représente pour la Commission telle que constituée une charge de travail d'environ deux ans. (Voir le tableau comparatif à l'annexe «A»)

Du point de vue géographique, la charge de travail la plus lourde se retrouve à Toronto et à Montréal, où 670 et 595 appels respectivement sont en souffrance. En 1979, la Commission a siégé cinq et six semaines consécutivement dans ces deux villes, ce qui constitue de véritables «séances marathons» afin de rattraper les retards. Ces initiatives ont connu un certain succès, mais elles ne peuvent résoudre le problème que présente le nombre croissant d'appels dont la Commission est saisie. Par ailleurs, celle-ci ne peut pas non plus négliger les nombreuses autres villes dans lesquelles des séances régulières sont normalement prévues et où l'accroissement du volume de travail se fait également sentir.

Les «séances marathons» et les séances spéciales qui, étant donné leur longue durée, sont prévues de façon tout à fait indépendante du programme normal d'audiences, ne suffisent pas à la Commission pour accomplir la charge de travail «courant» et n'ont pratiquement aucun effet sur ces retards de plus en plus importants. Je ne crois pas non plus qu'il soit sage ni même possible d'augmenter le nombre de séances des membres de la Commission pour le porter au-delà de 15 semaines par année.



Tax Review Board  
Office of the Chairman



Commission de révision de l'impôt  
Bureau du président

①Itanium, ②Itanium  
K1A OM1

le 31 mars 1980

L'honorable Jean Chrétien, C.P., B.A., LL.L., député,  
Ministre de la Justice et  
Procureur général du Canada,  
OTTAWA (Canada).

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 17 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, 19 Eliz. II, Chapitre 11, je vous soumetts par les présentes un rapport sur les activités de la Commission de révision de l'impôt pour l'année civile qui s'est terminée le 31 décembre 1979.

J'ai donc l'honneur, Monsieur le Ministre, de soumettre le rapport à votre approbation et je vous prie d'agréer l'assurance de mon profond respect.

Lucien Cardin

Lucien Cardin



---

1979

Neuvième rapport annuel  
de la  
Commission de révision de l'impôt

---





Canada

1979  
NEUVIÈME  
RAPPORT  
ANNUEL  
COMMISSION  
DE RÉVISION  
DE L'IMPÔT



DEPOSITARY LIBRARY MATERIAL



Le 27 mai 1976, un décret du conseil (C.P. 1976-1265) nommait le président et le président adjoint ainsi que les autres membres de la Commission de révision de l'impôt, membres du tribunal d'appel en matière d'inflation.

Les membres du tribunal d'appel en matière d'inflation ont été nommés à titre amovible pour un mandat ne dépassant pas trois ans, mais les dispositions de la *Loi anti-inflation* et ses règlements d'application prévoient que le tribunal peut entendre et régler les appels découlant de renvois qui étaient à l'étude ou en souffrance aux services du Directeur en matière d'inflation, nommé à cette fin, après la date fixée par la *Loi* pour la fin du mandat du tribunal.

Quinze appels en matière d'inflation ont été interjetés en 1979. Le tribunal en a entendu et a statué sur 11 appels au cours de l'année 1979 mais le 31 décembre 1979, 7 appels n'avaient pas encore été réglés. Il est prévu que les 7 appels qui restent seront entendus et réglés d'ici décembre 1980. A ce moment, le tribunal aura entendu en tout 72 appels en matière d'inflation depuis l'été 1976, dont 8 furent entendus en français.

Etant donné l'augmentation du nombre des appels en matière fiscale observée depuis 1976, la grande majorité des appels en matière d'inflation, en anglais, ont été confiés à M<sup>e</sup> Innis Christie, membre surnuméraire du Tribunal d'appel en matière d'inflation. Tous les appels interjetés sauf un, ont porté sur le contrôle des salaires prévu par la *Loi anti-inflation*. Un seul appel avait trait au contrôle des prix.

M<sup>e</sup> Christie, juriste et professeur de droit du travail à l'Université Dalhousie et Président de la Commission des relations de travail de la Nouvelle-Écosse, possédait une compétence exceptionnelle pour trancher les litiges en matière de salaires découlant de l'application des Règlements anti-inflation. Je tiens encore une fois à remercier M<sup>e</sup> Christie qui a été un précieux collaborateur; en effet, malgré tous les inconvénients que cela présentait pour lui, il a assisté aux audiences du tribunal anti-inflation dans tout le pays, ce qui a permis aux membres de la Commission de révision de l'impôt de s'occuper de leur programme particulièrement chargé d'audiences consacrées aux appels en matière d'impôt sur le revenu.

# DEMANDES DE PROLONGATION DE DELAI — ARTICLE 167

Nombre de demandes présentées en 1979 542

Oppositions

481

Appels

61

Aucune opposition du ministre du Revenu national

417

Demandes refusées

24

Demandes acceptées

60

TOTAL

501

Demandes auxquelles il n'a pas encore été donné suite

41

## DEMANDES PORTANT SUR UNE DÉCISION D'UNE QUESTION — ARTICLE 174

Nombre de demandes présentées en 1979 5

Nombre de demandes réglées 4

Les membres de la Commission se joignent à moi pour vous remercier, monsieur le Ministre, de l'intérêt que vous avez toujours manifesté pour les travaux de la Commission. En toute déférence, je dois toutefois vous prier d'étudier avec le plus grand sérieux les problèmes urgents soulevés dans le présent rapport, problèmes qui gênent la Commission dans l'exercice de ses fonctions. La gravité de ces problèmes, qui compromettent la qualité des services nécessaires au contribuable, m'oblige à réitérer officiellement mes profondes préoccupations: la Commission ne pourra suffire à une charge de travail sans cesse croissante à moins que des mesures correctives ne soient prises immédiatement.

Je voudrais également remercier l'Association du barreau canadien et les agents du ministère de la Justice de l'intérêt réel qu'ils ont manifesté pour le travail de la Commission, surtout en 1979, et de leur collaboration dans la recherche de solutions aux difficultés opérationnelles de la Commission. Il faut également remercier de leur précieuse contribution l'Association canadienne d'études fiscales et l'Institut des comptables agréés qui d'un commun effort travaillent à faire du droit fiscal canadien et des procédures qui s'y rattachent, les plus efficaces au monde.

Statistiques — Commission de révision de l'impôt — 1979

Appels en matière d'impôt

Nombre d'appels interjetés en matière d'impôt en 1979 — 1,740

Nombre d'appels ayant fait l'objet d'une audition et d'une décision:

Admis	152
Admis en partie	79
Rejetés	398
TOTAL	629

Nombre d'appels réglés par voie d'un consentement à jugement:

Admis	179
Admis en partie	260
Rejetés	12
TOTAL	451

Nombre d'appels rejetés par défaut

Nombre d'appels ayant fait l'objet d'un désistement

Nombre total d'appels sur lesquels on a statue

Retard pour 1979	459
	1,281

Au 31 décembre 1979, il y avait un total de 62 cas (ou 98 appels) entendus et pour lesquels on attendait un jugement.  
 Sur le nombre total d'appels reçus en 1979, 179 (soit 10.2%) ont été présentés en français.

Commission continue d'agir avec toute l'efficacité souhaitée.

Je me dois d'exprimer ici mes plus profonds et plus sincères remerciements pour la compréhension et l'esprit de collaboration qu'ont manifestés mes collègues au cours de la période particulièrement éprouvante que la Commission a traversée ces dernières années. Les fonctions et les responsabilités des membres de la Commission sont très méconnues, de même que les tensions inhérentes à leur travail, même lorsque celui-ci est accompli dans les meilleures conditions possibles. Pour pouvoir s'acquitter avec efficacité de leur mandat qui consiste à entendre et à juger les litiges d'ordre fiscal, il est essentiel que les membres puissent en tout temps compter sur un personnel de soutien stable et un dispositif efficace pour traiter correctement tous les documents juridiques déposés auprès de la Commission. En une période où le volume de travail a augmenté substantiellement, où des modifications de méthodes et de dispositions administratives importantes et urgentes s'établissent dans l'établissement des listes des causes pour que les membres de la Commission puissent s'acquitter de leur tâche avec diligence, la Commission n'avait pas de registraire et même, dans la seconde moitié de 1979, elle n'avait ni registraire ni sous-registraire.

Il s'agit là d'une situation sans précédent et profondément injuste pour la Commission, ses membres et son personnel, qui doivent pourtant continuer à travailler avec efficacité même si deux postes de la première importance dans le personnel de soutien essentiel ne sont pas comblés. Je tiens à rendre hommage à l'ancien sous-registraire maintenant à la retraite et à lui exprimer toute ma gratitude, car en l'absence d'un registraire compétent, il s'est acquitté de toutes les responsabilités de registraire pendant trois ans sans toucher une rémunération correspondante aux fonctions qu'il remplissait. Il importe également de remercier l'actuel sous-registraire, qui n'a été nommé de façon permanente que très récemment, d'avoir accepté pendant plusieurs années les responsabilités et les fonctions de sous-registraire, qui dépassaient nettement le niveau du poste qu'il occupait alors officiellement et auquel duquel il était rémunéré. Cet esprit admirable d'équipe et de coopération se retrouvait aussi dans tout le service de soutien de la Commission et je remercie tous les employés de leur compréhension et des efforts soutenus et efficaces qu'ils ont déployés pour permettre à la Commission de faire son travail dans des circonstances anormales et extrêmement difficiles. Je souhaite vivement, et je suis sûr que ce n'est pas trop demander, qu'au cours des prochains mois, la Commission puisse compter sur un personnel administratif normal, et que l'on comble rapidement une façon définitive le poste vacant.

valoir leur point de vue. Toutefois, le contribuable est préjudicié en faisant appel à la Commission sans être au courant de la nature essentiellement judiciaire de ses décisions.

Le nom de la Commission n'évoque pas ses fonctions judiciaires; ce nom amène bien des gens à penser que la Commission est un prolongement du ministère du Revenu national dont le rôle est de réviser la cotisation du contribuable afin d'en arriver à un règlement négocié. Il y a un autre problème du même ordre mais plus fondamental que la confusion des contribuables au sujet des fonctions de la Commission, problème également soulevé lors de la réunion. Il s'agit de savoir s'il est acceptable que la Commission de révision de l'impôt soit administrée par le ministère de la Justice alors que celui-ci est partie à tous les appels en matière fiscale dont la Commission est saisie. Les représentants de l'Association du barreau canadien et même du ministère de la Justice ont proposé une formule qui paraîtrait beaucoup plus normale dans les circonstances: que la Commission soit administrée par le Commissaire à la magistrature fédérale. Tous les membres de la Commission sont d'accord avec cette proposition. La Commission de révision de l'impôt, comme tous les autres organismes judiciaires, doit être et paraître indépendante de toute politique, directive ou influence du gouvernement ou des ministères, à plus forte raison d'un ministère qui est régulièrement partie à des litiges que la Commission doit trancher.

Étant donné l'évolution des activités de la Commission observée depuis 1971, les graves problèmes administratifs que soulève l'accroissement constant de la charge de travail, le nouveau mandat qui doit bientôt être confié à la Commission en matière d'assurance-chômage et la confusion qui persiste quant à la situation de la Commission de ses membres, il faut de toute urgence entreprendre une étude approfondie de toutes les fonctions de la Commission.

La Commission a pris toutes les mesures qu'elle pouvait prendre pour remplir son mandat avec efficacité et promptitude, mais, comme on l'a déjà dit, elle ne peut plus suffire à la tâche à moins de pouvoir compter sur un plus grand nombre de membres.

Comme la nomination de membres additionnels ne peut se faire sans modifier la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt* et les lois connexes, il faut saisir l'occasion pour apporter en même temps les modifications relatives au nom et au statut de la Commission, au statut et aux traitements de ses membres ainsi qu'au transfert de l'administration de la Commission qui serait confiée au Commissaire à la magistrature fédérale, sans oublier les modifications administratives ou changements procéduriers qui sont essentiels si l'on veut que la

étaient disposées à le faire, à échanger leurs rapports d'évaluation une quinzaine de jours avant l'audience. Lors de la réunion, on a exprimé l'avis que, même si ces rapports étaient parfois échangés de plein gré, il serait souhaitable de modifier les pratiques et les méthodes de la Commission pour rendre cet échange obligatoire comme le prévoient déjà les règles de procédures de la Cour fédérale. La Commission a prévu dans un projet de révision de ses procédures l'échange préalable des rapports d'évaluation; cet échange figure dans la liste des modifications qui seront présentées pour approbation et adoptées par décret du Conseil privé.

Les participants à la réunion estiment que les requêtes d'ajournements ont une incidence directe sur les retards de la Commission. Ils ont avancé plusieurs propositions afin de réduire le nombre d'ajournements accordés, mais seulement quelques-unes d'entre elles peuvent être appliquées immédiatement.

La première solution qui s'impose, c'est, bien sûr, que la Commission accorde moins généreusement les remises. Des mesures ont été prises à cet égard et il est maintenant indispensable que toutes les demandes d'ajournements soient étayées par des motifs valables qui justifient le report. Bien qu'en principe ce soit très simple, il n'est pas facile, en pratique, de définir ce qui constitue un motif valable d'ajournement. Sans imposer à ses membres une règle rigide à cet égard, la Commission a dû adopter une attitude beaucoup plus sévère quant aux ajournements, sans pour autant transgresser les principes de la justice naturelle. On a également proposé lors de la réunion que, en Cour, l'avocat du ministère de la Justice prenne une position bien arrêtée quant aux demandes d'ajournements et justifie sa position. Le procureur du Ministère n'améliore pas la situation en ne s'opposant pas à la demande sans pour autant donner des motifs alors qu'en fait, s'il ne s'oppose pas, c'est parce qu'il suppose que la Commission accordera l'ajournement de toute façon. Il n'est pas impossible que, par le passé, ce genre de supposition ait pu trouver quelque fondement, mais ce n'est plus le cas et elle met la Commission dans une quasi-impossibilité de refuser l'ajournement, avec toutes les conséquences regrettables que cela comporte. Au moment de la rédaction du présent rapport, des progrès appréciables ont été enregistrés en ce qui concerne ce premier aspect du problème des ajournements et un nombre beaucoup moins grand de requêtes injustifiées de remises ont été acceptées au cours des derniers mois.

Tous les participants à la réunion ont reconnu que la première cause des requêtes d'ajournements tenait à la façon dont les listes des audiences sont établies. Sans entrer dans tous les détails, tous s'accordent à dire que la Commission devrait communiquer avec les parties bien longtemps avant que les appels ne soient portés sur la liste et que la liste ne soit envoyée. Les parties seraient au

Un autre problème fait perdre inutilement du temps aux membres de la Commission. Il s'agit du nom de l'organisme: Commission de révision de l'impôt. Environ 60% des contribuables qui comparaissent devant la Commission sont représentés par un avocat et 40% n'ont aucun représentant ou bien un représentant qui n'est pas avocat. Dans des cas beaucoup trop nombreux, la Commission a dû accorder des ajournements parce que les contribuables n'avaient aucune idée de ce qu'ils devaient faire pour présenter adéquatement leur appel. Une fois informés de la nature judiciaire des délibérations, ils retirent leur appel ou demandent un ajournement pour retenir les services d'un avocat. Dans les deux cas, il y a une perte de temps inutile.

Un aspect primordial du rôle de la Commission est la facilité d'accès, l'absence de formalités et la souplesse qui sont essentielles si l'on veut que les contribuables puissent se présenter en Cour et avoir toutes les chances de faire

fiscal, M. T. E. Jackson, C.R., de Vancouver, M. Roger Roy, de Montréal, et M. Richard Thomas, de Toronto. La composition même du groupe d'étude a permis à la Commission d'engager une discussion très instructive, utile et franche sur les problèmes que soulève la meilleure façon de traiter les appels en matière fiscale dans les diverses régions du Canada. Cette première rencontre fut un succès et plusieurs mesures correctives suggérées au cours de cette réunion, que la Commission était en mesure d'adopter, ont été mises en application.

Au nombre des questions abordées, il y a eu, bien sûr, les importantes augmentations enregistrées chaque année du nombre des appels dont la Commission est saisie. Notons également: le retard de plus en plus considérable dans l'audition des causes; les délais en certains cas à rendre les décisions après les audiences, la complexité croissante des questions fiscales; la longue durée de certaines audiences, notamment dans les causes d'évaluation; le nombre accru des requêtes pour remise d'audition; qui constitue une sérieuse perte de temps judiciaire et les dépenses qui s'y rattachent.

Il est vrai que les augmentations annuelles du nombre des appels et l'accumulation des retards causent des problèmes administratifs qu'on ne peut résoudre qu'au moyen des mesures proposées plus tôt, mais cette augmentation du nombre d'appels signifie aussi que la Commission assure des services utiles et même nécessaires dans le domaine du contentieux fiscal. Les contrainables ont le choix d'interjeter appel auprès de la Division de première instance de la Cour fédérale ou de comparaître devant la Commission de révision de l'impôt. Toutefois, la grande majorité des appels sont interjetés auprès de la Commission et cette dernière est choisie dans un nombre de cas beaucoup plus élevé. En dépit de nombreuses difficultés opérationnelles, que nous essayons d'éliminer, il a été réconfortant d'entendre les représentants du barreau canadien et du ministère exprimer l'avis que la Commission de révision de l'impôt s'acquitte de son mandat de façon généralement satisfaisante. Afin d'accélérer l'audition des appels, au cours de l'année écoulée un plus grand nombre de jugements ont été rendus directement à l'audience. Cependant, étant donné la complexité croissante de certains appels et le temps qu'il faut leur consacrer, il faut prendre certains jugements en délibéré, et les décisions de ceux-ci sont souvent retardées à cause de la lourde charge de travail des membres de la Commission. Si la Commission se voit nommer des membres additionnels elle sera alors en mesure d'entendre un plus grand nombre d'appels dont l'effet général pour chaque membre sera de diminuer les délais à rendre les jugements pris en délibéré. Afin de réduire le temps que les juges doivent consacrer aux causes d'évaluation, on a tenté d'inviter les parties qui

La seule véritable solution, face à cette charge de travail qui s'accroît rapidement, c'est de modifier la loi actuelle afin d'augmenter le nombre de membres de la Commission, actuellement fixé à sept par l'article 3 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, chapitre 11, S.C. 1970-1971. Cependant, il n'est pas facile d'établir le nombre de membres nécessaire pour accomplir la charge de travail actuelle, surtout si l'on tient compte du retard qu'il faut rattraper.

La nomination de trois membres permanents de plus suffirait à mon avis pour entendre au fur et à mesure les 2,000 appels dont, selon les prévisions, la Commission sera saisie chaque année. Toutefois, il ne suffira pas de dix membres pour rattraper les retards existants. En outre, en 1979, la Commission a appris que dans certains milieux du Gouvernement on songeait sérieusement à assigner aux membres de la Commission de révision de l'impôt la responsabilité additionnelle de décider des appels en ce qui a trait à l'assurabilité des revenus prévus à la Partie IV de la *Loi sur l'assurance-chômage* (distincte des appels sur les bénéfices de l'assurance-chômage de la Partie 2 de cette *Loi*). À l'heure actuelle, ce sont les juges de la division de première instance de la Cour fédérale qui exercent ce mandat. Une décision dans ce sens ajouterait quelque 400 causes par année à la charge de travail de la Commission. Bien que, de toute évidence, il faille nommer d'autres membres immédiatement, je ne crois pas qu'il soit souhaitable de nommer plus de trois membres permanents pour le moment. Cette question pourrait être révisée lorsque les augmentations annuelles des appels en matière d'impôt se seront stabilisées et lorsqu'on saura quel surplus de travail et de déplacements exigeront les nouvelles fonctions de la Commission en matière d'assurance-chômage.

Sans accroître indûment le nombre de membres permanents, la Commission pourrait fonctionner efficacement avec dix membres, à la fois dans le domaine fiscal et dans le secteur de l'assurance-chômage, si elle se voyait nommée à titre temporaire des juges surnuméraires. La Commission aurait alors le temps d'évaluer avec exactitude son rôle en matière d'assurance-chômage et conserver la souplesse nécessaire pour s'adapter aux variations de sa charge de travail en matière fiscale. La Commission a officiellement présenté une demande à cet effet au ministère de la Justice.

En novembre 1979, le président adjoint et moi-même avons rencontré pour former un groupe d'étude un comité de juristes nommés par l'Association du barreau canadien; il s'agissait de M. Leslie Little, de Vancouver, de M. Jean Potvin, de Montréal, et de M. Arthur Seace, de Toronto. Des représentants du ministère de la Justice ont également participé aux travaux du groupe d'étude: M. Wilfrid Lefebvre, directeur de la Section du contentieux

# NEUVIÈME RAPPORT ANNUEL DE LA COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT

Conformément à l'article 17 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, la Commission de révision de l'impôt présente son neuvième rapport annuel.

Au cours de 1979, la Commission était composée des personnes suivantes:

PRÉSIDENT:

Louis-Joseph Lucien Cardin, C.P., C.R., B.A., LL.B.

PRÉSIDENT ADJOINT:

Francis Joseph Dubrulé, C.R., B.A.

MEMBRES:

Roland St-Onge, C.R., B.A., B.Phil., LL.L.

Delmer E. Taylor, B.A., C.A.

Guy Tremblay, LL.L., C.G.A.

Michael J. Bonner, B.A., LL.B.

John B. Goetz, C.R.

Dans mon rapport de 1978, il m'avait semblé nécessaire de passer en revue les activités de la Commission de 1972 à 1978, étant donné l'augmentation appréciable du nombre des appels interjetés auprès de la Commission ainsi que la complexité accrue des appels. Ce qui me préoccupait alors, c'était le pressant besoin d'équilibrer l'augmentation annuelle de la charge de travail par l'accroissement du nombre d'appels adjugés annuellement.

Au cours de l'année civile 1979, le problème s'est encore aggravé. En effet, 2,396 procédures ont été instituées, ce qui représente une augmentation de 47% par rapport à 1978; de ce nombre, 1,740 étaient des appels en matière fiscale à être inscrits sur le rôle d'audition.

On a également observé en 1979 une brusque augmentation du nombre de demandes de prolongation de délai déposées aux termes de l'article 167 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, soit de 373 à 542 en 1979.

Les diverses modifications administratives que la Commission était autorisée à apporter et qui ont été décrites dans le rapport de 1978 ont été apportées en 1979. Le nombre de séances hebdomadaires régulières confiées à chaque membre a été porté à une moyenne de 15 séances par année. L'expérience a démontré que le nombre idéal

d'appels qu'on peut inscrire sur le rôle d'une séance régulière d'une semaine est de 20 à 25, selon la complexité des appels. De tous les appels entendus au cours d'une audience, une dizaine en moyenne sont tranchés aussitôt ou pris en délibéré.

Si l'on met de côté les données relatives aux procédures juridiques pour ne conserver que les appels en matière fiscale, la Commission a statué sur 1,281 appels en 1979 soit 25% de plus qu'en 1978. De ce nombre, 629 appels ont été réglés au moyen d'audiences officielles d'une longueur variable. Bien que les membres aient entendu et tranché en 1979 un nombre d'appels de 22% supérieur à l'année précédente, la Commission a enregistré un retard de 459 appels sur les 1,740 dont elle a été saisie en 1979. Ce chiffre vient cependant s'ajouter aux retards déjà accumulés au cours des années précédentes, ce qui fait que le retard cumulé à la fin de 1979 est de 2,412 appels. Ce retard par lui-même représente pour la Commission telle que constituée une charge de travail d'environ deux ans. (Voir le tableau comparatif à l'annexe «A»)

Du point de vue géographique, la charge de travail la plus lourde se retrouve à Toronto et à Montréal, où 670 et 595 appels respectivement sont en souffrance. En 1979, la Commission a siégé cinq et six semaines consécutivement dans ces deux villes, ce qui constitue de véritables «séances marathons» afin de rattraper les retards. Ces initiatives ont connu un certain succès, mais elles ne peuvent résoudre le problème que présente le nombre croissant d'appels dont la Commission est saisie. Par ailleurs, celle-ci ne peut pas non plus négliger les nombreuses autres villes dans lesquelles des séances régulières sont normalement prévues et où l'accroissement du volume de travail se fait également sentir.

Les «séances marathons» et les séances spéciales qui, étant donné leur longue durée, sont prévues de façon tout à fait indépendante du programme normal d'audiences, ne suffisent pas à la Commission pour accomplir la charge de travail «courant» et n'ont pratiquement aucun effet sur ces retards de plus en plus importants. Je ne crois pas non plus qu'il soit sage ni même possible d'augmenter le nombre de séances des membres de la Commission pour le porter au-delà de 15 semaines par année.



Tax Review Board  
Office of the Chairman



Commission de révision de l'impôt  
Bureau du président

①Htaw, ①ntaria  
K1A 0M1

le 31 mars 1980

L'honorable Jean Chrétien, C.P., B.A., LL.L., député,  
Ministre de la Justice et  
Procureur général du Canada,  
OTTAWA (Canada).

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 17 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, 19 Eliz. II, Chapitre 11, je vous sou mets par les présentes un rapport sur les activités de la Commission de révision de l'impôt pour l'année civile qui s'est terminée le 31 décembre 1979.

J'ai donc l'honneur, Monsieur le Ministre, de soumettre le rapport à votre approbation et je vous prie d'agréer l'assurance de mon profond respect.

Lucien Cardin

ISBN 0-662-51083-6

No de cat. J 33-1979

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1980

---

1979

Neuvième rapport annuel  
de la  
Commission de révision de l'impôt

---





Canada

**1979**  
**NEUVIÈME**  
**RAPPORT**  
**ANNUEL**  
**COMMISSION**  
**DE RÉVISION**  
**DE L'IMPÔT**



CAI  
J 90  
- A56

LIBRARY  
AUG 25 1987

Government  
Library



# 1980

**TENTH  
ANNUAL  
REPORT**

**TAX  
REVIEW  
BOARD**

Canada





---

Tenth Annual Report  
of the  
Tax Review Board

1980

---

© Minister of Supply and Services Canada 1981

Cat. No. J 33-1980

ISBN 0-662-51409-2

Tax Review Board  
Office of the Chairman



Commission de révision de l'impôt  
Bureau du président

Ottawa, Ontario  
K1A 0M1

March 31, 1981

The Honourable Jean Chrétien, P.C., B.A., LL.L., M.P.,  
Minister of Justice and Attorney General  
of Canada,  
OTTAWA, Canada.

Dear Mr. Minister:

Pursuant to section 17 of the *Tax Review Board Act*, 19 Eliz. II,  
chapter 11, I hereby report to you the activities of the Tax Review Board for the  
calendar year ended December 31, 1980.

Yours respectfully,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Lucien Caron', with a large, stylized initial 'L' and 'C'.

Lucien Caron.



# TAX REVIEW BOARD

## TENTH ANNUAL REPORT

The Tenth Annual Report of the Tax Review Board is submitted in accordance with Section 17 of the *Tax Review Board Act*.

The composition of the Board for 1980 was as follows:

**CHAIRMAN:**

Louis, Joseph, Lucien Cardin, P.C., Q.C., B.A., LL.B.

**ASSISTANT CHAIRMAN:**

Francis Joseph Dubrule, Q.C., B.A.

**MEMBERS:**

Roland St-Onge, Q.C., B.A., B.Phil., LL.L.

Delmer E. Taylor, B.A., C.A.

Guy Tremblay, LL.L., C.G.A.

Michael J. Bonner, B.A., LL.B.

John B. Goetz, Q.C., B.A.

The Board's Annual Reports since 1972 have successively attempted to set out as clearly as possible the Tax Review Board's mandate; the purpose of its creation; the nature of the Board's work; the responsibilities of its Members; the factors underlying its evolution; the very significant increases in its work load and the consequent administrative problems.

In the Board's Annual Report for 1979, the greatest possible stress was placed on the necessity of an in-depth study of the status of the Board and that of its Members, prior to extending the Tax Review Board's jurisdiction to include appeals on the coverage under Part IV of the *Unemployment Insurance Act* or any other additional

jurisdiction presently contemplated by the Government for the Board.

A formal expression of my very deep concern relative to the present capacity of the Board to meet adequately its present annual work load in the field of Income Tax alone was coupled with an urgent request for the appointment of additional Members to the Board and the necessary support staff.

I need not, I am sure, comment on the serious consequences that would ensue if, as a result of additional jurisdiction, a considerably greater volume of work and additional travelling time were to be imposed on the Members of the Board at a time when they cannot now dispose of the current tax work load. The remedial actions suggested in the 1979 Annual Report are indeed still necessary and urgent and are still being requested.

All the Income Tax appeals, irrespective of quantum or complexity, are filed indiscriminately by taxpayers with either the Federal Court (Trial Division) or with the Tax Review Board. Contrary to what had been anticipated when the Tax Review Board was created in December of 1971, a far greater number of tax appeals have over the years been filed with the Tax Review Board rather than with the Federal Court (Trial Division). On the basis of the Federal Court's own figures, 237 Income Tax appeals were filed directly with the Federal Court (Trial Division) in 1979, and 230 were filed in 1980 as compared to 1,740 and 1,779 appeals filed with the Tax Review Board in 1979 and 1980 respectively.

In 1980 the statistics on the Board's volume of work are as follows:

# Statistics — Tax Review Board — 1980

## Tax Appeals

Number of Tax Appeals instituted in 1980		1779
Number of appeals heard and adjudicated:		
Allowed	148	
Allowed in part	93	
Dismissed	<u>548</u>	
TOTAL		789
Number of appeals disposed of on consent:		
Allowed	252	
Allowed in part	155	
Dismissed	<u>28</u>	
TOTAL		435
Number of appeals dismissed for want of prosecution		108
Number of appeals withdrawn		<u>133</u>
Total number of appeals disposed of		<u>1465</u>
Deficit for 1980		314
There was a total of 85 cases (or 126 appeals) heard and awaiting judgment as of December 31, 1979.		
202 or 11.35% of total appeals received in 1979 were filed in the French language.		

## Applications for Extension of Time

### Section 167

Number of applications instituted in 1980		514
Objections	446	
Appeals	68	
Minister of National Revenue not opposing	396	
Applications dismissed	42	
Applications granted	<u>60</u>	
TOTAL		<u>498</u>
Applications not yet dealt with		16

## Applications for Determination of Question

### Section 174

Number of Applications instituted in 1980	10
Disposed of	7

In prior reports, reference was made to the comparative increases in the work load from previous years. It was thought that the changing picture of the Board's work load could best be appreciated if load figures for each of the last few years were stated as a percentage of the load for the first full calendar year of the Board's operation in 1972, with 1972 being stated as 100 in all respects.

Year	Appeals	Applications s. 167	Applications s. 174
1972	100%	100%	0 (none)
1977	134%	1,332%	100%
1978	135%	1,700%	8%
1979	177%	1,935%	62%
1980	183%	1,835%	62%

The actual numbers for 1972 were as follows: 981 appeals, 29 applications pursuant to Section 167 and no applications pursuant to Section 174. In 1977 there were 8 applications pursuant to Section 174.

It is to be noted that there was a marked increase in the number of appeals in 1979 over the number in the previous year. The reason for the increase is not known. The number of appeals in 1980 is slightly over the 1979 year. Whether or not this increase will be maintained cannot be ascertained but, based on the history of the Board, it would appear that there will be at least a slight increase yearly.

In 1980, as the statistics show, the Board Members heard and disposed of 789 appeals as compared to 629 appeals heard and disposed of by the Members in 1979. Notwithstanding the increase of 25.41% in the number of appeals heard and disposed of over the previous year, it will be seen that the Board nevertheless sustained a further deficit of 314 appeals in 1980. Adding that figure to the overall deficit accumulated in prior years, the Board shows a total deficit of 2,726 appeals as at December 31, 1980.

These figures illustrate better than words the Board's serious operational problems and the urgent need for additional Members and support staff if the Board is to meet its current commitments in the field of Income Tax appeals alone.

For the first time, the Annual Report this year provides some statistics on which the Board's performance relative to the final disposition of Income Tax appeals can be roughly measured.

The decisions of the Tax Review Board are subject to appeal to the Federal Court (Trial Division). Appeals

from the decision of that Court are heard by the Federal Court (Appeal Division) and a further and final appeal may with leave be taken to the Supreme Court of Canada. Over the years, several appeals first heard by the Tax Review Board were in fact finally disposed of by the Supreme Court. It is exceedingly difficult, if not impossible at least for the present, to arrive at meaningful statistics as to whether the Board's decisions were confirmed or reversed in each of the appeal stages before the higher Courts. Attempts are now being made to devise a method of computing statistics on the disposition of Board decisions in all subsequent appeals to the higher Courts.

As to the number of appeals of the Federal Court (Trial Division) from the Tax Review Board, the Board only commenced keeping statistics in the 1979 year. The statistics were taken from the Information Bulletin entitled "Disposition of Appeals" issued by the Department of National Revenue, Taxation. Those statistics, besides advising what cases had been appealed to the Federal Court, also advised of the disposition of those appeals including Consents to Judgment on appeal, as well as appeals which were discontinued by either the taxpayer or the Minister of National Revenue. Since statistics relating to appeals to the Federal Court only started during the 1979 year, the Board does not have exact complete statistics in this respect. In addition, since the source of the information for these statistics was the Department of National Revenue's Information Bulletin, and its publication was discontinued at the end of September 1980, it is presently impossible to complete the figures for Consents to Judgment and Discontinuances. It should be borne in mind that decisions of the Federal Court in 1979 and 1980 on appeals from the Tax Review Board will seldom be from decisions rendered by the Board in the same year. The chances are that the decision will relate to a Board decision, given one, two or even three years earlier.

It should also be noted that, since the taxpayer and the Minister have 120 days to appeal to the Federal Court, it is quite likely that some of the decisions on appeals given in 1979 and 1980 respectively relate to Tax Review Board decisions of 1978 and 1979.

The above explanations as to the technical difficulties in obtaining complete information and accurate statistics in this matter are a caution to the reader to look at the following figures as being a rough estimate only. However notwithstanding the reservation with which the figures must be viewed, they are nevertheless useful in providing some basis on which the value of the Board's work in the field of tax litigation can be judged.

According to statistics of the Federal Court (Trial Division), 79 Board decisions were appealed from in 1979 and 71 decisions were appealed from to that Court in 1980, a total of 150 appeals in both those years. The Board's own statistics show that 177 of its decisions were appealed to the Federal Court (Trial Division) in 1979 and 1980, and it is the higher figure that is used for greater certainty in computing the following table:

Tax Review Board		
Decisions		
	1979	1980
Appealed to Federal Court:		
By taxpayer	63	59
By Minister	<u>23</u>	<u>32</u>
TOTAL	86	91
Federal Court decisions re appeal to it from Board:		
Upheld Board	14	29
Reversed Board	17	15
By consent to judgment		
Upheld Board	0	4
Reversed Board	5	3
Allowed in part	16	10
Discontinuances		
By taxpayer	10	19
By Minister	2	7

In 1979, the Members of the Board rendered 629 decisions and in 1980 they rendered 789 decisions. Although the decisions appealed from to the Federal Court in 1979 and 1980 may not have been those rendered by the Members of the Board in those specific years, a rough percentage of Board decisions appealed from to the Federal Court on an annual basis, as well as some indication as to how they were ultimately disposed of by that Court can be reached. It must also be noted that since the appeals to the Federal Court (Trial Division) are by way of *Procès de novo*, evidence which was not adduced before the Board can be presented to that Court and this further compounds the difficulty of keeping precise statistics as to the ultimate outcome of Board decisions.

In 1979 and 1980, the Board rendered 1,418 decisions, 177 of which were appealed to the Federal Court (Trial Division), or roughly 13.1%. Of the number of Board decisions appealed from, 24.2% were upheld by the Federal Court; 18% were reversed. Of Board decisions appealed from and disposed of by the Federal Court on

Consents to Judgment, 16.9% upheld the Board's decisions, either in whole or in part; 4.5% were reversed. The balance of Board's decisions appealed from were discontinued before the Federal Court. These figures do in fact confirm what had been estimated by the Board to be the result of disposition by the Federal Court of Appeals from Tax Review Board decisions.

It will be seen from the statistics that the Tax Review Board has played a useful role, both quantitatively and qualitatively, in disposing of an increasing number of tax appeals filed by taxpayers each year. It has relieved the Federal Court (Trial Division) of a very substantial number of tax appeals which would otherwise have been filed with that Court annually. The Board has succeeded in keeping to a minimum the number of its decisions that are appealed to the Federal Court and the decisions that were appealed have been upheld by the Federal Court to a respectable degree.

Tax law is recognized as a most difficult and complex area of law and is a constant challenge to tax lawyers and accountants. The commendable results achieved by the Board in adjudicating tax litigations is attributable to the competence and sense of responsibility and hard work of each Member of the Tax Review Board to whom I express here my deep appreciation.

It may perhaps be useful to add here that Canadian Tax Law has greatly evolved since the *Income War Tax Act* and the *Excess Profit Tax Act* of half a century ago. Countless amendments and revisions of tax law have added, substituted or altered the statutory tax provisions of former years. Even the current *Income Tax Act* which introduced important tax concepts in 1972 is subject to constant review.

The continual evolution of tax law is as inevitable as social and economic changes. Perfecting taxing statutes will always be a challenge and a necessary objective. We should not however expect that, somehow, fiscal policies in the future will finally result in the drafting of a simple and an easily applied *Income Tax Act*.

Canadians are fortunate indeed to have a professional organization such as the Canadian Tax Foundation whose members, mostly lawyers and chartered accountants, are keenly interested in the Government's fiscal policies, as reflected in the *Income Tax Act*. The Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants both have within their respective organization special committees engaged in the study of various problem areas of the *Income Tax Act*. The Department of Justice, which represents the Department of National Revenue in tax litigations, is also the Department responsible for the drafting of new or

amended provisions of the *Income Tax Act*. The Department of Justice has representatives at the Annual Canadian Tax Foundation conferences; it receives the numerous legal or accounting studies and reports on certain aspects of the *Income Tax Act* and is therefore made aware of any anomalies that may exist and its attention drawn to sections of the *Act* that need to be clarified or improved if they are to be applied as intended by Parliament.

These exchanges between the Members of the Canadian Tax Foundation, the Canadian Bar Association and the Institute of Chartered Accountants with the representatives of the Department of Justice are contributing greatly in making of the *Income Tax Act*, though relatively new, sound and practical fiscal statutory law.

However, as commendable as are the steps being taken to ensure that our taxing legislation is as clear, as fair and as complete as possible, they represent but one side of the coin. No matter how perfect our tax laws may become, there will always be tax litigations and that is the other side of the coin.

Very serious thoughts should be given now to providing the mechanism necessary to deal as effectively with tax litigations as the situation warrants. There are very few statutes which are as universally applicable, as personal and as sensitive as is the *Income Tax Act*. For that reason, it is a psychological necessity as well as a fundamental right for all taxpayers to know that grievances with respect to their tax reassessments will be heard by an independent, impartial and purely judicial body. The very nature of tax litigations requires the expeditious adjudication of tax appeals which is most important to both the taxpayers and the Department of National Revenue.

The statistics included in this and previous reports indicate clearly that the Tax Review Board cannot

physically dispose of its annual volume of appeals as expeditiously as it must and corrective measures are necessary.

Here again, an increase in the number of Members of the Board is only part of the solution. It will serve no purpose in disposing of a greater number of appeals per year if too high a percentage of the Board's decisions is appealed to the Federal Court (Trial Division) thereby causing a duplication of work. Because of the larger number and greater complexity of tax appeals, not only are more Members of the Board urgently required but each of the additional Members must be competent, qualified, adaptable to the work and capable of accomplishing his fair share of the Board's work load, if the Board is to be expected to carry out its mandate effectively.

Notwithstanding its low profile, the Tax Review Board has over the past years played a very useful role in the field of tax litigations. I believe that circumstances now affecting tax litigations are compelling the Board to engage in an even more intensive role in the future and, in my opinion, it cannot meet that additional challenge effectively as it is presently constituted, no matter how hard it may try to do so.

I wish to express to all my Colleagues and to all the members of the Board's staff my deep appreciation and my sincere thanks for their continual support, their cooperation and their constant efforts in making the Board operate as efficiently as possible under difficult circumstances.

May I say, Sir, that I am very grateful to you for the personal interest you have shown in the Board's work and in the problems it has experienced in the past. I know that you are convinced of the necessity for the Tax Review Board to carry out its mandate as effectively as possible and that you will give serious consideration to the contents of this report.





# 1980

TENTH  
ANNUAL  
REPORT

TAX  
REVIEW  
BOARD



Canada





---

Tenth Annual Report  
of the  
Tax Review Board

1980

---

© Minister of Supply and Services Canada 1981

Cat. No. J 33-1980

ISBN 0-662-51409-2

Tax Review Board  
Office of the Chairman



Commission de révision de l'impôt  
Bureau du président

Ottawa, Ontario  
K1A 0M1

March 31, 1981

The Honourable Jean Chrétien, P.C., B.A., LL.L., M.P.,  
Minister of Justice and Attorney General  
of Canada,  
OTTAWA, Canada.

Dear Mr. Minister:

Pursuant to section 17 of the *Tax Review Board Act*, 19 Eliz. II, chapter 11, I hereby report to you the activities of the Tax Review Board for the calendar year ended December 31, 1980.

Yours respectfully,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Lucien Caron', with a large, stylized initial 'L' and 'C'.

Lucien Caron.



# TAX REVIEW BOARD

## TENTH ANNUAL REPORT

The Tenth Annual Report of the Tax Review Board is submitted in accordance with Section 17 of the *Tax Review Board Act*.

The composition of the Board for 1980 was as follows:

**CHAIRMAN:**

Louis, Joseph, Lucien Cardin, P.C., Q.C., B.A., LL.B.

**ASSISTANT CHAIRMAN:**

Francis Joseph Dubrule, Q.C., B.A.

**MEMBERS:**

Roland St-Onge, Q.C., B.A., B.Phil., LL.L.

Delmer E. Taylor, B.A., C.A.

Guy Tremblay, LL.L., C.G.A.

Michael J. Bonner, B.A., LL.B.

John B. Goetz, Q.C., B.A.

The Board's Annual Reports since 1972 have successively attempted to set out as clearly as possible the Tax Review Board's mandate; the purpose of its creation; the nature of the Board's work; the responsibilities of its Members; the factors underlying its evolution; the very significant increases in its work load and the consequent administrative problems.

In the Board's Annual Report for 1979, the greatest possible stress was placed on the necessity of an in-depth study of the status of the Board and that of its Members, prior to extending the Tax Review Board's jurisdiction to include appeals on the coverage under Part IV of the *Unemployment Insurance Act* or any other additional

jurisdiction presently contemplated by the Government for the Board.

A formal expression of my very deep concern relative to the present capacity of the Board to meet adequately its present annual work load in the field of Income Tax alone was coupled with an urgent request for the appointment of additional Members to the Board and the necessary support staff.

I need not, I am sure, comment on the serious consequences that would ensue if, as a result of additional jurisdiction, a considerably greater volume of work and additional travelling time were to be imposed on the Members of the Board at a time when they cannot now dispose of the current tax work load. The remedial actions suggested in the 1979 Annual Report are indeed still necessary and urgent and are still being requested.

All the Income Tax appeals, irrespective of quantum or complexity, are filed indiscriminately by taxpayers with either the Federal Court (Trial Division) or with the Tax Review Board. Contrary to what had been anticipated when the Tax Review Board was created in December of 1971, a far greater number of tax appeals have over the years been filed with the Tax Review Board rather than with the Federal Court (Trial Division). On the basis of the Federal Court's own figures, 237 Income Tax appeals were filed directly with the Federal Court (Trial Division) in 1979, and 230 were filed in 1980 as compared to 1,740 and 1,779 appeals filed with the Tax Review Board in 1979 and 1980 respectively.

In 1980 the statistics on the Board's volume of work are as follows:

# Statistics — Tax Review Board — 1980

## Tax Appeals

Number of Tax Appeals instituted in 1980		1779
Number of appeals heard and adjudicated:		
Allowed	148	
Allowed in part	93	
Dismissed	<u>548</u>	
TOTAL		789
Number of appeals disposed of on consent:		
Allowed	252	
Allowed in part	155	
Dismissed	<u>28</u>	
TOTAL		435
Number of appeals dismissed for want of prosecution		108
Number of appeals withdrawn		<u>133</u>
Total number of appeals disposed of		<u>1465</u>
Deficit for 1980		314

There was a total of 85 cases (or 126 appeals) heard and awaiting judgment as of December 31, 1979.

202 or 11.35% of total appeals received in 1979 were filed in the French language.

## Applications for Extension of Time

### Section 167

Number of applications instituted in 1980		514
Objections	446	
Appeals	68	
Minister of National Revenue not opposing	396	
Applications dismissed	42	
Applications granted	<u>60</u>	
TOTAL		<u>498</u>
Applications not yet dealt with		16

## Applications for Determination of Question

### Section 174

Number of Applications instituted in 1980	10
Disposed of	7

In prior reports, reference was made to the comparative increases in the work load from previous years. It was thought that the changing picture of the Board's work load could best be appreciated if load figures for each of the last few years were stated as a percentage of the load for the first full calendar year of the Board's operation in 1972, with 1972 being stated as 100 in all respects.

Year	Appeals	Applications s. 167	Applications s. 174
1972	100%	100%	0 (none)
1977	134%	1,332%	100%
1978	135%	1,700%	8%
1979	177%	1,935%	62%
1980	183%	1,835%	62%

The actual numbers for 1972 were as follows: 981 appeals, 29 applications pursuant to Section 167 and no applications pursuant to Section 174. In 1977 there were 8 applications pursuant to Section 174.

It is to be noted that there was a marked increase in the number of appeals in 1979 over the number in the previous year. The reason for the increase is not known. The number of appeals in 1980 is slightly over the 1979 year. Whether or not this increase will be maintained cannot be ascertained but, based on the history of the Board, it would appear that there will be at least a slight increase yearly.

In 1980, as the statistics show, the Board Members heard and disposed of 789 appeals as compared to 629 appeals heard and disposed of by the Members in 1979. Notwithstanding the increase of 25.41% in the number of appeals heard and disposed of over the previous year, it will be seen that the Board nevertheless sustained a further deficit of 314 appeals in 1980. Adding that figure to the overall deficit accumulated in prior years, the Board shows a total deficit of 2,726 appeals as at December 31, 1980.

These figures illustrate better than words the Board's serious operational problems and the urgent need for additional Members and support staff if the Board is to meet its current commitments in the field of Income Tax appeals alone.

For the first time, the Annual Report this year provides some statistics on which the Board's performance relative to the final disposition of Income Tax appeals can be roughly measured.

The decisions of the Tax Review Board are subject to appeal to the Federal Court (Trial Division). Appeals

from the decision of that Court are heard by the Federal Court (Appeal Division) and a further and final appeal may with leave be taken to the Supreme Court of Canada. Over the years, several appeals first heard by the Tax Review Board were in fact finally disposed of by the Supreme Court. It is exceedingly difficult, if not impossible at least for the present, to arrive at meaningful statistics as to whether the Board's decisions were confirmed or reversed in each of the appeal stages before the higher Courts. Attempts are now being made to devise a method of computing statistics on the disposition of Board decisions in all subsequent appeals to the higher Courts.

As to the number of appeals of the Federal Court (Trial Division) from the Tax Review Board, the Board only commenced keeping statistics in the 1979 year. The statistics were taken from the Information Bulletin entitled "Disposition of Appeals" issued by the Department of National Revenue, Taxation. Those statistics, besides advising what cases had been appealed to the Federal Court, also advised of the disposition of those appeals including Consents to Judgment on appeal, as well as appeals which were discontinued by either the taxpayer or the Minister of National Revenue. Since statistics relating to appeals to the Federal Court only started during the 1979 year, the Board does not have exact complete statistics in this respect. In addition, since the source of the information for these statistics was the Department of National Revenue's Information Bulletin, and its publication was discontinued at the end of September 1980, it is presently impossible to complete the figures for Consents to Judgment and Discontinuances. It should be borne in mind that decisions of the Federal Court in 1979 and 1980 on appeals from the Tax Review Board will seldom be from decisions rendered by the Board in the same year. The chances are that the decision will relate to a Board decision, given one, two or even three years earlier.

It should also be noted that, since the taxpayer and the Minister have 120 days to appeal to the Federal Court, it is quite likely that some of the decisions on appeals given in 1979 and 1980 respectively relate to Tax Review Board decisions of 1978 and 1979.

The above explanations as to the technical difficulties in obtaining complete information and accurate statistics in this matter are a caution to the reader to look at the following figures as being a rough estimate only. However notwithstanding the reservation with which the figures must be viewed, they are nevertheless useful in providing some basis on which the value of the Board's work in the field of tax litigation can be judged.

According to statistics of the Federal Court (Trial Division), 79 Board decisions were appealed from in 1979 and 71 decisions were appealed from to that Court in 1980, a total of 150 appeals in both those years. The Board's own statistics show that 177 of its decisions were appealed to the Federal Court (Trial Division) in 1979 and 1980, and it is the higher figure that is used for greater certainty in computing the following table:

Tax Review Board		
Decisions		
	1979	1980
Appealed to Federal Court:		
By taxpayer	63	59
By Minister	23	32
TOTAL	86	91
Federal Court decisions re appeal to it from Board:		
Upheld Board	14	29
Reversed Board	17	15
By consent to judgment		
Upheld Board	0	4
Reversed Board	5	3
Allowed in part	16	10
Discontinuances		
By taxpayer	10	19
By Minister	2	7

In 1979, the Members of the Board rendered 629 decisions and in 1980 they rendered 789 decisions. Although the decisions appealed from to the Federal Court in 1979 and 1980 may not have been those rendered by the Members of the Board in those specific years, a rough percentage of Board decisions appealed from to the Federal Court on an annual basis, as well as some indication as to how they were ultimately disposed of by that Court can be reached. It must also be noted that since the appeals to the Federal Court (Trial Division) are by way of *Procès de novo*, evidence which was not adduced before the Board can be presented to that Court and this further compounds the difficulty of keeping precise statistics as to the ultimate outcome of Board decisions.

In 1979 and 1980, the Board rendered 1,418 decisions, 177 of which were appealed to the Federal Court (Trial Division), or roughly 13.1%. Of the number of Board decisions appealed from, 24.2% were upheld by the Federal Court; 18% were reversed. Of Board decisions appealed from and disposed of by the Federal Court on

Consents to Judgment, 16.9% upheld the Board's decisions, either in whole or in part; 4.5% were reversed. The balance of Board's decisions appealed from were discontinued before the Federal Court. These figures do in fact confirm what had been estimated by the Board to be the result of disposition by the Federal Court of Appeals from Tax Review Board decisions.

It will be seen from the statistics that the Tax Review Board has played a useful role, both quantitatively and qualitatively, in disposing of an increasing number of tax appeals filed by taxpayers each year. It has relieved the Federal Court (Trial Division) of a very substantial number of tax appeals which would otherwise have been filed with that Court annually. The Board has succeeded in keeping to a minimum the number of its decisions that are appealed to the Federal Court and the decisions that were appealed have been upheld by the Federal Court to a respectable degree.

Tax law is recognized as a most difficult and complex area of law and is a constant challenge to tax lawyers and accountants. The commendable results achieved by the Board in adjudicating tax litigations is attributable to the competence and sense of responsibility and hard work of each Member of the Tax Review Board to whom I express here my deep appreciation.

It may perhaps be useful to add here that Canadian Tax Law has greatly evolved since the *Income War Tax Act* and the *Excess Profit Tax Act* of half a century ago. Countless amendments and revisions of tax law have added, substituted or altered the statutory tax provisions of former years. Even the current *Income Tax Act* which introduced important tax concepts in 1972 is subject to constant review.

The continual evolution of tax law is as inevitable as social and economic changes. Perfecting taxing statutes will always be a challenge and a necessary objective. We should not however expect that, somehow, fiscal policies in the future will finally result in the drafting of a simple and an easily applied *Income Tax Act*.

Canadians are fortunate indeed to have a professional organization such as the Canadian Tax Foundation whose members, mostly lawyers and chartered accountants, are keenly interested in the Government's fiscal policies, as reflected in the *Income Tax Act*. The Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants both have within their respective organization special committees engaged in the study of various problem areas of the *Income Tax Act*. The Department of Justice, which represents the Department of National Revenue in tax litigations, is also the Department responsible for the drafting of new or

amended provisions of the *Income Tax Act*. The Department of Justice has representatives at the Annual Canadian Tax Foundation conferences; it receives the numerous legal or accounting studies and reports on certain aspects of the *Income Tax Act* and is therefore made aware of any anomalies that may exist and its attention drawn to sections of the *Act* that need to be clarified or improved if they are to be applied as intended by Parliament.

These exchanges between the Members of the Canadian Tax Foundation, the Canadian Bar Association and the Institute of Chartered Accountants with the representatives of the Department of Justice are contributing greatly in making of the *Income Tax Act*, though relatively new, sound and practical fiscal statutory law.

However, as commendable as are the steps being taken to ensure that our taxing legislation is as clear, as fair and as complete as possible, they represent but one side of the coin. No matter how perfect our tax laws may become, there will always be tax litigations and that is the other side of the coin.

Very serious thoughts should be given now to providing the mechanism necessary to deal as effectively with tax litigations as the situation warrants. There are very few statutes which are as universally applicable, as personal and as sensitive as is the *Income Tax Act*. For that reason, it is a psychological necessity as well as a fundamental right for all taxpayers to know that grievances with respect to their tax reassessments will be heard by an independent, impartial and purely judicial body. The very nature of tax litigations requires the expeditious adjudication of tax appeals which is most important to both the taxpayers and the Department of National Revenue.

The statistics included in this and previous reports indicate clearly that the Tax Review Board cannot

physically dispose of its annual volume of appeals as expeditiously as it must and corrective measures are necessary.

Here again, an increase in the number of Members of the Board is only part of the solution. It will serve no purpose in disposing of a greater number of appeals per year if too high a percentage of the Board's decisions is appealed to the Federal Court (Trial Division) thereby causing a duplication of work. Because of the larger number and greater complexity of tax appeals, not only are more Members of the Board urgently required but each of the additional Members must be competent, qualified, adaptable to the work and capable of accomplishing his fair share of the Board's work load, if the Board is to be expected to carry out its mandate effectively.

Notwithstanding its low profile, the Tax Review Board has over the past years played a very useful role in the field of tax litigations. I believe that circumstances now affecting tax litigations are compelling the Board to engage in an even more intensive role in the future and, in my opinion, it cannot meet that additional challenge effectively as it is presently constituted, no matter how hard it may try to do so.

I wish to express to all my Colleagues and to all the members of the Board's staff my deep appreciation and my sincere thanks for their continual support, their cooperation and their constant efforts in making the Board operate as efficiently as possible under difficult circumstances.

May I say, Sir, that I am very grateful to you for the personal interest you have shown in the Board's work and in the problems it has experienced in the past. I know that you are convinced of the necessity for the Tax Review Board to carry out its mandate as effectively as possible and that you will give serious consideration to the contents of this report.





objectif nécessaire. Toutefois, il ne faut pas s'attendre que les politiques fiscales futures donnent finalement lieu à la rédaction d'une *Loi de l'impôt sur le revenu* simple et d'application facile.

Les Canadiens sont chanceux d'avoir une organisation professionnelle comme l'Association canadienne d'études fiscales, dont les membres, la plupart avocats ou comptables agréés, ont un vif intérêt pour les politiques fiscales du gouvernement, ainsi que le reflète la *Loi de l'impôt sur le revenu*. L'Association du barreau canadien et l'Institut canadien des comptables agréés ont, dans leur organisation respective, des comités spéciaux qui étudient divers domaines problèmes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le ministère de la Justice, qui représente le ministère du Revenu national dans les litiges fiscaux, est également responsable de la rédaction des nouvelles dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ou des modifications apportées à celle-ci. Il envoie des représentants aux conférences annuelles de l'Association canadienne d'études fiscales et reçoit les nombreux rapports et études juridiques ou comptables portant sur certains aspects de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Il est donc au courant de l'existence possible de toute anomalie et des articles de la *Loi* qui doivent être clarifiés ou modifiés pour qu'ils puissent être appliqués selon les intentions du Parlement.

Ces échanges de vues entre l'Association canadienne d'études fiscales, l'Association du barreau canadien et l'Institut canadien des comptables agréés ainsi que les représentants du ministère de la Justice contribuent grandement à faire de la *Loi de l'impôt sur le revenu* une loi fiscale sûre et pratique, même si elle est relativement récente.

Toutefois, aussi louables que soient les mesures prises pour s'assurer que nos lois fiscales sont aussi claires, justes et complètes que possible, elles ne représentent qu'un côté de la médaille. Quel que soit le niveau de perfection que nos lois fiscales puissent atteindre, il y aura toujours des litiges, et c'est là le revers de la médaille.

Il faudrait songer très sérieusement, à présent, à fournir les moyens nécessaires pour traiter les litiges fiscaux aussi efficacement que la situation l'exige. Il y a très peu de lois qui sont aussi personnelles et d'application aussi universelle et délicate que la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Pour cette raison, tous les contribuables ont le besoin psychologique et le droit fondamental de savoir que leurs griefs relatifs à leurs nouvelles cotisations d'impôt seront

entendus par un organisme indépendant, impartial et purement judiciaire. La nature même des litiges fiscaux exige que l'on juge rapidement les appels, ce qui est d'une extrême importance pour les contribuables et le ministère du Revenu national.

Les statistiques figurant dans le présent rapport et dans les rapports précédents indiquent clairement que la Commission de révision de l'impôt est physiquement incapable de régler le nombre d'appels dont elle est saisie chaque année aussi rapidement qu'elle le devrait et que des mesures correctives sont nécessaires.

Encore ici, une augmentation du nombre des membres de la Commission n'est qu'une partie de la solution. Il est inutile de régler un plus grand nombre d'appels par année si un pourcentage trop élevé des décisions de la Commission est porté en appel devant la Division de première instance de la Cour fédérale, créant ainsi double emploi. Vu l'augmentation du nombre des appels en matière fiscale et leur plus grande complexité, non seulement est-il urgent de recruter davantage de membres, mais il faut aussi que chacun des nouveaux membres soit compétent, qu'il possède les qualités requises, qu'il puisse s'adapter au travail et être capable de faire sa juste part du travail de la Commission, si l'on veut que celle-ci remplisse son mandat avec succès.

Même si elle est restée dans l'ombre, la Commission de révision de l'impôt a joué un rôle très utile dans le domaine des litiges fiscaux au cours des dernières années. Je crois que les circonstances dans lesquelles se présentent actuellement les litiges l'obligent à jouer un rôle encore plus grand dans l'avenir et, à mon avis, il lui est impossible de relever avec succès ce nouveau défi de la façon dont elle est actuellement constituée, quels que soient ses efforts. Je désire exprimer à tous mes collègues et à tout le personnel de la Commission ma profonde gratitude et mes sincères remerciements pour l'appui constant, la collaboration et les efforts assidus qu'ils nous ont accordés pour faire fonctionner la Commission aussi efficacement que possible, dans des circonstances difficiles.

Permettez-moi, Monsieur, de vous exprimer ma gratitude pour l'intérêt que vous avez manifesté à l'égard du travail de la Commission et des problèmes qu'elle a connus dans le passé. Vous êtes convaincu, je le sais, que la Commission de révision de l'impôt doit remplir son mandat le mieux possible et que vous accorderez un examen attentif au contenu du présent rapport.

fois, malgré la prudence avec laquelle ces chiffres doivent être examinés, ils peuvent néanmoins servir à évaluer le travail de la Commission dans le domaine des litiges fiscaux.

D'après les statistiques de la Division de première instance de la Cour fédérale, 79 décisions de la Commission ont été portées en appel devant cette Cour en 1979 et 71 en 1980, ce qui donne un total de 150 appels pour ces deux années. D'après les statistiques de la Commission, 177 des décisions qu'elle a rendues ont été portées en appel devant la Division de première instance de la Cour fédérale en 1979 et en 1980, et, pour plus de certitude, c'est le plus élevé de ces deux chiffres qui est utilisé dans le tableau suivant:

**Commission de revision de l'impôt**

**Décisions**

Appels interjetés devant la Cour fédérale:		1979		1980	
Décisions de la Cour fédérale dans les appels de décisions de la Commission:					
Décisions de la Commission confirmées	14	63	59	32	91
Décisions de la Commission infirmées	17	23	32	91	
TOTAL		86	91		
Décisions de la Cour fédérale dans les appels de décisions de la Commission:					
Décisions de la Commission confirmées	14	63	59	32	91
Décisions de la Commission infirmées	17	23	32	91	
TOTAL		86	91		
Désistements:					
Décisions de la Commission confirmées	0	4			
Décisions de la Commission infirmées	5	3			
Décisions accueillies en partie	16	10			
Par les contribuables		10	19		
Par le Ministre		2	7		

La Commission a rendu 629 décisions en 1979 et 789 en 1980. Même si les décisions qui ont été portées en appel devant la Cour fédérale en 1979 et en 1980 ne sont peut-être pas celles qui ont été rendues par la Commission au cours de ces années, il est possible d'obtenir un pourcentage annuel approximatif des décisions de la Commission portées en appel devant la Cour fédérale ainsi que certaines indications sur la façon dont elles ont été

finalemeent réglées par cette Cour. Il faut également noter que puisque les appels sont interjetés devant la Division de première instance de la Cour fédérale par voie de *procès de novo*, des éléments de preuve qui n'ont pas été produits devant la Commission peuvent l'être devant cette Cour, ce qui rend encore plus difficile la tenue de statistiques précises sur l'issue finale des décisions de la Commission.

En 1979 et en 1980, la Commission a rendu 1,418 décisions dont 177, ou environ 13,1%, ont été portées en appel devant la Division de première instance de la Cour fédérale. De ces 177 décisions, 24,2% ont été confirmées par la Cour fédérale et 18%, infirmées. Des décisions de la Commission portées en appel devant la Cour fédérale et réglées par celle-ci par voie de consentements à jugement, 16,9% ont été confirmées, en tout ou en partie, et 4,5%, infirmées. Le reste a fait l'objet d'un désistement en Cour fédérale. Ces chiffres confirment, en fait, ce que la Commission avait estimé être le résultat du règlement par la Cour d'appel fédérale des appels des décisions de la Commission de révision de l'impôt.

D'après les statistiques, en réglant un nombre de plus en plus élevé d'appels en matière d'impôt interjetés chaque année par les contribuables, la Commission de révision de l'impôt a joué un rôle utile, tant du point de vue de la quantité que de la qualité. Elle a allégé la Division de première instance de la Cour fédérale d'un nombre très important d'appels qui auraient autrement été interjetés chaque année devant celle-ci. La Commission a réussi à garder au minimum le nombre de ses décisions portées en appel devant la Cour fédérale qui, dans une proportion respectable, a confirmé celles qui l'ont été.

Le droit fiscal est considéré comme l'une des branches les plus difficiles et les plus complexes du droit et il représente un défi continu pour les avocats spécialisés et les comptables. Les résultats louables obtenus par la Commission dans le jugement des litiges fiscaux sont attribuables à la compétence, au sens des responsabilités et au travail assidu de chacun des membres de la Commission de révision de l'impôt, à qui je désire exprimer ma profonde gratitude.

Il serait peut-être utile d'ajouter ici que les lois fiscales canadiennes ont beaucoup évolué depuis la *Loi de l'impôt de guerre sur le revenu* et la *Loi sur la taxation des surplus de bénéfices* d'il y a un demi-siècle. D'innombrables modifications et corrections ont remplacé ou modifié les lois fiscales d'autrefois ou leur ont été ajoutées. Même la *Loi de l'impôt sur le revenu* actuellement en vigueur, qui a introduit d'importantes notions fiscales en 1972, est soumise à une révision continue.

L'évolution constante du droit fiscal est aussi inévitable que les changements sociaux et économiques. L'amélioration des lois fiscales demeurera toujours un défi et un

Dans les rapports précédents, il était question de l'augmentation du volume de travail par rapport aux années antérieures. Nous avons pensé qu'il serait plus facile de voir les changements dans le volume de travail si les chiffres donnés pour chacune des dernières années étaient exprimés en pourcentage par rapport au volume de travail de la Commission en 1972, la première année civile complète où elle a exercé ses activités et pour laquelle un chiffre de 100 a été utilisé.

Année	Appels	Demandes (art. 167)	Demandes (art. 174)
1972	100%	100%	0 (aucune)
1977	134%	1,332%	100%
1978	135%	1,700%	8%
1979	177%	1,935%	62%
1980	183%	1,835%	62%

Les chiffres réels pour 1972 sont les suivants: 981 appels, 29 demandes présentées en vertu de l'article 167 et aucune présentée en vertu de l'article 174. En 1977, 8 demandes ont été présentées en vertu de l'article 174.

Souignons que le nombre des appels a sensiblement augmenté en 1979 par rapport à l'année précédente. Nous ne connaissons pas la raison de cette hausse. Le nombre des appels pour 1980 est légèrement plus élevé que pour 1979. Il est impossible de déterminer avec certitude si cette augmentation se maintiendra, mais, d'après l'expérience de la Commission, il semble qu'il y en aura au moins une légère, chaque année.

Comme les statistiques l'indiquent, la Commission a entendu et réglé 789 appels en 1980, comparativement à 629 en 1979. Malgré une augmentation de 25,41% dans le nombre des appels entendus et réglés au cours de l'année précédente, nous constatons que la Commission a eu néanmoins un arriéré additionnel de 314 appels en 1980. Si l'on ajoute ce chiffre à l'arriéré global des années précédentes, la Commission accusait un arriéré total de 2,726 appels le 31 décembre 1980.

Ces chiffres font comprendre mieux que des mots les graves problèmes opérationnels de la Commission et l'urgent besoin de recruter d'autres membres et du personnel de soutien pour que la Commission puisse remplir ses engagements actuels simplement dans le domaine des appels relatifs à l'impôt.

Le rapport annuel de cette année contient pour la première fois des statistiques permettant d'évaluer de façon approximative le rendement de la Commission relativement au règlement final des appels en matière fiscale. Les décisions de la Commission de révision de l'impôt peuvent être portées en appel devant la Division de première instance de la Cour fédérale. Les appels des

décisions de cette dernière sont entendus par la Cour d'appel fédérale et un dernier appel peut avec autorisation être interjeté devant la Cour suprême du Canada. Au cours des années, plusieurs appels, d'abord entendus par la Commission de révision de l'impôt, ont été en fait finalement réglés par la Cour suprême. Il est extrêmement difficile sinon impossible, du moins pour le moment, d'avoir des statistiques concluantes permettant de dire si les décisions de la Commission ont été confirmées ou infirmées à chacun des niveaux d'appel devant les tribunaux supérieurs. On s'efforce actuellement de trouver une méthode pour établir des statistiques sur le règlement des décisions de la Commission portées en appel devant les tribunaux supérieurs.

Pour ce qui est du nombre des appels de ses décisions devant la Division de première instance de la Cour fédérale, la Commission de révision de l'impôt n'a commencé à tenir des statistiques qu'en 1979. Celles-ci sont tirées du bulletin d'information intitulé «Règlement des appels» que publie le ministère du Revenu national. Ces statistiques relatives aux appels interjetés devant la Cour fédérale n'ont commencé à être tenues qu'en 1979, la Commission ne possède pas de statistiques complètes et exactes à cet égard. De plus, comme elles proviennent du bulletin d'information du ministère du Revenu national et que celui-ci a cessé d'être publié à la fin de septembre 1980, il est actuellement impossible de compléter les données relatives aux consentements à jugement et aux désistements. Il ne faut pas oublier que les décisions rendues par la Cour fédérale en 1979 et en 1980 relativement aux appels interjetés devant la Commission de révision de l'impôt se rapportent rarement à des décisions rendues par cette dernière au cours de la même année. Il y a de bonnes chances pour qu'elles se rapportent à celles que la Commission a rendues un an, deux ans ou même trois ans plus tôt.

Il faut également souligner que puisque le contribuable et le Ministre disposent d'un délai de 120 jours pour interjetter appel devant la Cour fédérale, il est fort probable que certaines décisions en appel rendues en 1979 et en 1980 respectivement se rapportent à des décisions que la Commission de révision de l'impôt a rendues en 1978 et en 1979. Compte tenu des explications ci-dessus relatives aux difficultés techniques que comporte l'obtention de renseignements complets et de données exactes dans ce domaine, le lecteur doit considérer les chiffres suivants comme une estimation approximative seulement. Toute-

# Statistiques — Commission de révision de l'impôt — 1980

## Appels relatifs à l'impôt

Nombre d'appels relatifs à l'impôt interjetés en 1980 1,779

Nombre d'appels entendus et jugés:

Accueillis	148
Accueillis en partie	93
Rejetés	548
<b>TOTAL</b>	<b>789</b>

Nombre d'appels réglés par voie d'un consentement à jugement:

Accueillis	252
Accueillis en partie	155
Rejetés	28
<b>TOTAL</b>	<b>435</b>

Nombre d'appels rejetés pour défaut de poursuite 108

Nombre d'appels ayant fait l'objet d'un désistement 133

Nombre total d'appels réglés 1,465

Arrière pour 1980 314

Au 31 décembre 1979, un total de 85 affaires (ou 126 appels) a été entendu, pour lesquelles un jugement était attendu.

Sur le nombre total d'appels reçus en 1979, 202, ou 11,35%, ont été interjetés en français.

## Demands de prolongation de délai — Article 167

Nombre de demandes présentées en 1980 514

Oppositions 446

Appels 68

Aucune opposition du ministre du Revenu national 396

Demands refusées 42

Demands acceptées 60

**TOTAL**

498

Demands auxquelles il n'a pas encore été donné suite 16

## Demande pour que la Commission se prononce sur une question — Article 174

Nombre de demandes présentées en 1980 10

Nombre de demandes réglées 7

# DIXIÈME RAPPORT ANNUEL DE LA COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT

En plus d'exprimer formellement ma très grande préoccupation concernant l'aptitude actuelle de la Commission à bien s'acquitter de sa charge de travail annuelle en matière fiscale seulement, j'ai demandé instamment la nomination d'autres membres ainsi que le personnel de soutien supplémentaire nécessaire.

Je n'ai pas à commenter, j'en suis certain, les conséquences graves qui résulteraient si, à la suite de l'attribution d'autres compétences, un volume de travail beaucoup plus important et des heures additionnelles de déplacement devaient être imposés aux membres de la Commission à un moment où ceux-ci ne parviennent pas à faire le travail actuel en matière fiscale. Les mesures correctives proposées dans le rapport annuel de 1979 sont toujours nécessaires et continuent d'être demandées.

Tous les appels relatifs à l'impôt, quel que soit le montant en cause ou la complexité des problèmes soulevés, sont interjetés indistinctement par les contribuables devant la Division de première instance de la Cour fédérale ou la Commission de révision de l'impôt. Contrairement à ce qui avait été prévu lors de la création de la Commission de révision de l'impôt en décembre 1971, beaucoup plus d'appels ont été interjetés devant celle-ci au cours des années que devant la Division de première instance de la Cour fédérale. D'après les chiffres fournis par la Cour fédérale, 237 appels en matière d'impôt sur le revenu ont été interjetés directement devant la Division de première instance de la Cour fédérale en 1979 et 230 en 1980, alors que 1,740 et 1,779 appels ont été interjetés devant la Commission de révision de l'impôt en 1979 et en 1980 respectivement.

Les statistiques relatives au volume de travail de la Commission pour 1980 sont les suivantes:

La Commission de révision de l'impôt présente, conformément à l'article 17 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, son dixième rapport annuel.

Au cours de l'année 1980, la Commission était composée des personnes suivantes:

PRÉSIDENT:  
Louis-Joseph Lucien Cardin, C.P., c.r., B.A., LL.B.

PRÉSIDENT ADJOINT:  
Francis Joseph Dubrulé, c.r., B.A.

MEMBRES:  
Roland St-Onge, c.r., B.A., B. Phil., LL.L.  
Delmer E. Taylor, B.A., C.A.  
Guy Tremblay, LL.L., C.G.A.  
Michael J. Bonner, B.A., LL.B.  
John B. Goetz, c.r., B.A.

Dans ses rapports annuels depuis 1972, la Commission de révision de l'impôt a toujours essayé de décrire avec le plus de clarté possible son mandat, le but de sa création, la nature de son travail, les fonctions de ses membres, les facteurs fondamentaux de son évolution, l'augmentation très importante du volume de travail et les problèmes administratifs qui en découlent.

Dans le rapport annuel de la Commission pour 1979, une très grande importance a été accordée à la nécessité d'examiner en profondeur le statut de la Commission et celui de ses membres avant que soit étendue la compétence de la Commission de révision de l'impôt à l'audition d'appels interjetés en vertu de la Partie IV de la *Loi sur l'assurance-chômage* ou à tout autre domaine que le gouvernement envisage actuellement de lui attribuer.



Tax Review Board  
Office of the Chairman



Commission de révision de l'impôt  
Bureau du président

© Ottawa, © Ottawa  
K1A 0M1

Le 31 mars 1981

L'honorable Jean Chrétien, C.P., B.A., LL.L., député,  
Ministre de la Justice et  
Procureur général du Canada,  
OTTAWA (Canada).

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 17 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, 19 Eliz. II, Chapitre II, je vous sou mets par les présentes un rapport sur les activités de la Commission de révision de l'impôt pour l'année civile qui s'est terminée le 31 décembre 1980.

J'ai donc l'honneur, Monsieur le Ministre, de soumettre le rapport à votre approbation et je vous prie d'agréer l'assurance de mon profond respect.

Lucien Cardin

© Ministre des Approvisionnement et Services Canada 1981

N° de cat. J 33-1980

ISBN 0-662-51409-2

---

1980

Dixième rapport annuel  
de la  
Commission de révision de l'impôt

---





Canada

**1980**  
**DIXIÈME**  
**RAPPORT**  
**ANNUEL**  
**COMMISSION**  
**DE RÉVISION**  
**DE L'IMPÔT**





entendus par un organisme indépendant, impartial et purement judiciaire. La nature même des litiges fiscaux exige que l'on juge rapidement les appels, ce qui est d'une extrême importance pour les contribuables et le ministère du Revenu national.

Les statistiques figurant dans le présent rapport et dans les rapports précédents indiquent clairement que la Commission de révision de l'impôt est physiquement incapable de régler le nombre d'appels dont elle est saisie chaque année aussi rapidement qu'elle le devrait et que des mesures correctives sont nécessaires.

Encore ici, une augmentation du nombre des membres de la Commission n'est qu'une partie de la solution. Il est inutile de régler un plus grand nombre d'appels par année si un pourcentage trop élevé des décisions de la Commission est porté en appel devant la Division de première instance de la Cour fédérale, créant ainsi double emploi. Vu l'augmentation du nombre des appels en matière fiscale et leur plus grande complexité, non seulement est-il urgent de recruter davantage de membres, mais il faut aussi que chacun des nouveaux membres soit compétent, qu'il possède les qualités requises, qu'il puisse s'adapter au travail et être capable de faire sa juste part du travail de la Commission, si l'on veut que celle-ci remplit son mandat avec succès.

Même si elle est restée dans l'ombre, la Commission de révision de l'impôt a joué un rôle très utile dans le domaine des litiges fiscaux au cours des dernières années. Je crois que les circonstances dans lesquelles se présentent actuellement les litiges l'obligent à jouer un rôle encore plus grand dans l'avenir et, à mon avis, il lui est impossible de relever avec succès ce nouveau défi de la façon dont elle est actuellement constituée, quels que soient ses efforts. Je désire exprimer à tous mes collègues et à tout le personnel de la Commission ma profonde gratitude et mes sincères remerciements pour l'appui constant, la collaboration et les efforts assidus qu'ils nous ont accordés pour faire fonctionner la Commission aussi efficacement que possible, dans des circonstances difficiles.

Permettez-moi, Monsieur, de vous exprimer ma gratitude pour l'intérêt que vous manifestez à l'égard du travail de la Commission et des problèmes qu'elle a connus dans le passé. Vous êtes convaincu, je le sais, que la Commission de révision de l'impôt doit remplir son mandat le mieux possible et que vous accorderez un examen attentif au contenu du présent rapport.

les politiques fiscales futures donnent finalement lieu à la rédaction d'une *Loi de l'impôt sur le revenu* simple et d'application facile.

Les Canadiens sont chanceux d'avoir une organisation professionnelle comme l'Association canadienne d'études fiscales, dont les membres, la plupart avocats ou comptables agréés, ont un vif intérêt pour les politiques fiscales du gouvernement, ainsi que le reflète la *Loi de l'impôt sur le revenu*. L'Association du barreau canadien et l'Institut canadien des comptables agréés ont, dans leur organisation respective, des comités spéciaux qui étudient divers domaines problèmes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le ministère de la Justice, qui représente le ministère du Revenu national dans les litiges fiscaux, est également responsable de la rédaction des nouvelles dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ou des modifications apportées à celle-ci. Il envoie des représentants aux conférences annuelles de l'Association canadienne d'études fiscales et reçoit les nombreux rapports et études juridiques ou comptables portant sur certains aspects de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Il est donc au courant de l'existence possible de toute anomalie et des articles de la *Loi* qui doivent être clarifiés ou modifiés pour qu'ils puissent être appliqués selon les intentions du Parlement.

Ces échanges de vues entre l'Association canadienne d'études fiscales, l'Association du barreau canadien et l'Institut canadien des comptables agréés ainsi que les représentants du ministère de la Justice contribuent grandement à faire de la *Loi de l'impôt sur le revenu* une loi fiscale sûre et pratique, même si elle est relativement récente.

Toutefois, aussi louables que soient les mesures prises pour s'assurer que nos lois fiscales sont aussi claires, justes et complètes que possible, elles ne représentent qu'un côté de la médaille. Quel que soit le niveau de perfection que nos lois fiscales puissent atteindre, il y aura toujours des litiges, et c'est là le revers de la médaille.

Il faudrait songer très sérieusement, à présent, à fournir les moyens nécessaires pour traiter les litiges fiscaux aussi efficacement que la situation l'exige. Il y a très peu de lois qui sont aussi personnelles et d'application aussi universelle et délicate que la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Pour cette raison, tous les contribuables ont le besoin psychologique et le droit fondamental de savoir que leurs griefs relatifs à leurs nouvelles cotisations d'impôt seront

fois, malgré la prudence avec laquelle ces chiffres doivent être examinés, ils peuvent néanmoins servir à évaluer le travail de la Commission dans le domaine des litiges fiscaux.

D'après les statistiques de la Division de première instance de la Cour fédérale, 79 décisions de la Commission ont été portées en appel devant cette Cour en 1979 et 71 en 1980, ce qui donne un total de 150 appels pour ces deux années. D'après les statistiques de la Commission, 177 des décisions qu'elle a rendues ont été portées en appel devant la Division de première instance de la Cour fédérale en 1979 et en 1980, et, pour plus de certitude, c'est le plus élevé de ces deux chiffres qui est utilisé dans le tableau suivant:

**Commission de revision de l'impôt  
Décisions**

Appels interjetés devant la Cour fédérale:			
Par les contribuables	63	59	
Par le Ministre	23	32	
<b>TOTAL</b>	<b>86</b>	<b>91</b>	
Décisions de la Cour fédérale dans les appels de décisions de la Commission:			
confirmées	14	29	
Décisions de la Commission infirmées	17	15	
Par voie de consentement à jugement:			
Décisions de la Commission confirmées	0	4	
Décisions de la Commission infirmées	5	3	
Décisions accueillies en partie	16	10	
Désistements:			
Par les contribuables	10	19	
Par le Ministre	2	7	

La Commission a rendu 629 décisions en 1979 et 789 en 1980. Même si les décisions qui ont été portées en appel devant la Cour fédérale en 1979 et en 1980 ne sont peut-être pas celles qui ont été rendues par la Commission au cours de ces années, il est possible d'obtenir un pourcentage annuel approximatif des décisions de la Commission portées en appel devant la Cour fédérale ainsi que certaines indications sur la façon dont elles ont été

finalément réglées par cette Cour. Il faut également noter que puisque les appels sont interjetés devant la Division de première instance de la Cour fédérale par voie de *procès de novo*, des éléments de preuve qui n'ont pas été produits devant la Commission peuvent l'être devant cette Cour, ce qui rend encore plus difficile la tenue de statistiques précises sur l'issue finale des décisions de la Commission.

En 1979 et en 1980, la Commission a rendu 1,418 décisions dont 177, ou environ 13.1%, ont été portées en appel devant la Division de première instance de la Cour fédérale. De ces 177 décisions, 24.2% ont été confirmées par la Cour fédérale et 18%, infirmées. Des décisions de la Commission portées en appel devant la Cour fédérale et réglées par celle-ci par voie de consentements à jugement, 16.9% ont été confirmées, en tout ou en partie, et 4.5%, infirmées. Le reste a fait l'objet d'un désistement en Cour fédérale. Ces chiffres confirment, en fait, ce que la Commission avait estimé être le résultat du règlement par la Cour d'appel fédérale des appels de décisions de la Commission de révision de l'impôt.

D'après les statistiques, en réglant un nombre de plus en plus élevé d'appels en matière d'impôt interjetés chaque année par les contribuables, la Commission de révision de l'impôt a joué un rôle utile, tant du point de vue de la quantité que de la qualité. Elle a allégé la Division de première instance de la Cour fédérale d'un nombre très important d'appels qui auraient autrement été interjetés chaque année devant celle-ci. La Commission a réussi à garder au minimum le nombre de ses décisions portées en appel devant la Cour fédérale qui, dans une proportion respectable, a confirmé celles qui l'ont été.

Le droit fiscal est considéré comme l'une des branches les plus difficiles et les plus complexes du droit et il représente un défi continu pour les avocats spécialisés et les comptables. Les résultats louables obtenus par la Commission dans le jugement des litiges fiscaux sont attribuables à la compétence, au sens des responsabilités et au travail assidu de chacun des membres de la Commission de révision de l'impôt, à qui je désire exprimer ma profonde gratitude.

Il serait peut-être utile d'ajouter ici que les lois fiscales canadiennes ont beaucoup évolué depuis la *Loi de l'impôt de guerre sur le revenu* et la *Loi sur la taxation des surplus de bénéfices* d'il y a un demi-siècle. D'innombrables modifications et corrections ont remplacé ou modifié les lois fiscales d'autrefois ou leur ont été ajoutées. Même la *Loi de l'impôt sur le revenu* actuellement en vigueur, qui a introduit d'importantes notions fiscales en 1972, est soumise à une révision continue.

L'évolution constante du droit fiscal est aussi inévitable que les changements sociaux et économiques. L'amélioration des lois fiscales demeurera toujours un défi et un

Dans les rapports précédents, il était question de l'augmentation du volume de travail par rapport aux années antérieures. Nous avons pensé qu'il serait plus facile de voir les changements dans le volume de travail si les chiffres donnés pour chacune des dernières années étaient exprimés en pourcentage par rapport au volume de travail de la Commission en 1972, la première année civile complète où elle a exercé ses activités et pour laquelle un chiffre de 100 a été utilisé.

Année	Appels	Demandes (art. 167)	Demandes (art. 174)
1972	100%	100%	0 (aucune)
1977	134%	1,332%	100%
1978	135%	1,700%	8%
1979	177%	1,935%	62%
1980	183%	1,835%	62%

Les chiffres réels pour 1972 sont les suivants: 981 appels, 29 demandes présentées en vertu de l'article 167 et aucune présentée en vertu de l'article 174. En 1977, 8 demandes ont été présentées en vertu de l'article 174.

Souignons que le nombre des appels a sensiblement augmenté en 1979 par rapport à l'année précédente. Nous ne connaissons pas la raison de cette hausse. Le nombre des appels pour 1980 est légèrement plus élevé que pour 1979. Il est impossible de déterminer avec certitude si cette augmentation se maintiendra, mais, d'après l'expérience de la Commission, il semble qu'il y en aura au moins une légère, chaque année.

Comme les statistiques l'indiquent, la Commission a entendu et réglé 789 appels en 1980, comparativement à 629 en 1979. Malgré une augmentation de 25,41% dans le nombre des appels entendus et réglés au cours de l'année précédente, nous constatons que la Commission a eu néanmoins un arriéré additionnel de 314 appels en 1980. Si l'on ajoute ce chiffre à l'arriéré global des années précédentes, la Commission accusait un arriéré total de 2,726 appels le 31 décembre 1980.

Ces chiffres font comprendre mieux que des mots les graves problèmes opérationnels de la Commission et l'urgent besoin de recruter d'autres membres et du personnel de soutien pour que la Commission puisse remplir ses engagements actuels simplement dans le domaine des appels relatifs à l'impôt.

Le rapport annuel de cette année contient pour la première fois des statistiques permettant d'évaluer de façon approximative le rendement de la Commission relativement au règlement final des appels en matière fiscale.

Les décisions de la Commission de révision de l'impôt peuvent être portées en appel devant la Division de première instance de la Cour fédérale. Les appels des

décisions de cette dernière sont entendus par la Cour d'appel fédérale et un dernier appel peut avec autorisation être interjeté devant la Cour suprême du Canada. Au cours des années, plusieurs appels, d'abord entendus par la Commission de révision de l'impôt, ont été en fait finalement réglés par la Cour suprême. Il est extrêmement difficile sinon impossible, du moins pour le moment, d'avoir des statistiques conculnantes permettant de dire si les décisions de la Commission ont été confirmées ou infirmées à chacun des niveaux d'appel devant les tribunaux supérieurs. On s'efforce actuellement de trouver une méthode pour établir des statistiques sur le règlement des décisions de la Commission portées en appel devant les tribunaux supérieurs.

Pour ce qui est du nombre des appels de ses décisions devant la Division de première instance de la Cour fédérale, la Commission de révision de l'impôt n'a commencé à tenir des statistiques qu'en 1979. Celles-ci sont tirées du bulletin d'information intitulé «Règlement des appels» que publie le ministère du Revenu national, Impôt. Ces statistiques indiquent également, outre les affaires portées en appel devant la Cour fédérale, la façon dont ces appels ont été réglés, y compris les appels jugés par voie d'un consentement à jugement ainsi que les appels ayant fait l'objet d'un désistement de la part du contribuable ou du ministre du Revenu national. Comme les statistiques relatives aux appels interjetés devant la Cour fédérale n'ont commencé à être tenues qu'en 1979, la Commission ne possède pas de statistiques complètes et exactes à cet égard. De plus, comme elles proviennent du bulletin d'information du ministère du Revenu national et que celui-ci a cessé d'être publié à la fin de septembre 1980, il est actuellement impossible de compléter les données relatives aux consentements à jugement et aux désistements. Il ne faut pas oublier que les décisions rendues par la Cour fédérale en 1979 et en 1980 relativement aux appels interjetés devant la Commission de révision de l'impôt se rapportent rarement à des décisions rendues par cette dernière au cours de la même année. Il y a de bonnes chances pour qu'elles se rapportent à celles a de bonnes chances pour qu'elles se rapportent à celles

trois ans plus tôt.

Il faut également souligner que puisque le contribuable et le Ministre disposent d'un délai de 120 jours pour interjetter appel devant la Cour fédérale, il est fort probable que certaines décisions en appel rendues en 1979 et en 1980 respectivement se rapportent à des décisions que la Commission de révision de l'impôt a rendues en 1978 et en 1979

Compte tenu des explications ci-dessus relatives aux difficultés techniques que comporte l'obtention de renseignements complets et de données exactes dans ce domaine, le lecteur doit considérer les chiffres suivants comme une estimation approximative seulement. Toute-

# Statistiques — Commission de révision de l'impôt — 1980

## Appels relatifs à l'impôt

Nombre d'appels relatifs à l'impôt interjetés en 1980 1,779

Nombre d'appels entendus et jugés:

Accueillis	148
Accueillis en partie	93
Rejetés	548
<b>TOTAL</b>	<b>789</b>

Nombre d'appels réglés par voie d'un  
consentement à jugement:

Accueillis	252
Accueillis en partie	155
Rejetés	28
<b>TOTAL</b>	<b>435</b>

Nombre d'appels rejetés pour défaut de  
poursuite

108

Nombre d'appels ayant fait l'objet d'un  
désistement

133

Nombre total d'appels réglés

1,465

Arrière pour 1980

314

Au 31 décembre 1979, un total de 85 affaires (ou 126 appels) a été entendu, pour lesquelles un  
jugement était attendu.

Sur le nombre total d'appels reçus en 1979, 202, ou 11,35%, ont été interjetés en français.

## Demandes de prolongation de délai — Article 167

Nombre de demandes présentées en 1980

514

Opositions

446

Appels

68

Aucune opposition du ministre du Revenu

396

Demandes refusées

42

Demandes acceptées

60

**TOTAL**

498

Demandes auxquelles il n'a pas encore été  
donné suite

16

**Demande pour que la Commission se prononce sur une question — Article 174**

Nombre de demandes présentées en 1980

10

Nombre de demandes réglées

7

# DIXIÈME RAPPORT ANNUEL DE LA COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT

La Commission de révision de l'impôt présente, conformément à l'article 17 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, son dixième rapport annuel.

Au cours de l'année 1980, la Commission était composée des personnes suivantes:

**PRÉSIDENT:**  
Louis-Joseph Lucien Cardin, C.P., c.r., B.A., LL.B.

**PRÉSIDENT ADJOINT:**  
Francis Joseph Dubrule, c.r., B.A.

**MEMBRES:**  
Roland St-Onge, c.r., B.A., B. Phil., LL.L.  
Delmer E. Taylor, B.A., C.A.  
Guy Tremblay, LL.L., C.G.A.  
Michael J. Bonner, B.A., LL.B.  
John B. Goetz, c.r., B.A.

Dans ses rapports annuels depuis 1972, la Commission de révision de l'impôt a toujours essayé de décrire avec le plus de clarté possible son mandat, le but de sa création, la nature de son travail, les fonctions de ses membres, les facteurs fondamentaux de son évolution, l'augmentation très importante du volume de travail et les problèmes administratifs qui en découlent.

Dans le rapport annuel de la Commission pour 1979, une très grande importance a été accordée à la nécessité d'examiner en profondeur le statut de la Commission et celui de ses membres avant que soit étendue la compétence de la Commission de révision de l'impôt à l'audition d'appels interjetés en vertu de la Partie IV de la *Loi sur l'assurance-chômage* ou à tout autre domaine que le gouvernement envisage actuellement de lui attribuer.

En plus d'exprimer formellement ma très grande préoccupation concernant l'aptitude actuelle de la Commission à bien s'acquitter de sa charge de travail annuelle en matière fiscale seulement, j'ai demandé instamment la nomination d'autres membres ainsi que le personnel de soutien supplémentaire nécessaire.

Je n'ai pas à commenter, j'en suis certain, les conséquences graves qui résulteraient si, à la suite de l'attribution d'autres compétences, un volume de travail beaucoup plus important et des heures additionnelles de déplacement devaient être imposés aux membres de la Commission à un moment où ceux-ci ne parviennent pas à faire le travail actuel en matière fiscale. Les mesures correctives proposées dans le rapport annuel de 1979 sont toujours nécessaires et continuent d'être demandées.

Tous les appels relatifs à l'impôt, quel que soit le montant en cause ou la complexité des problèmes soulevés, sont interjetés indistinctement par les contribuables devant la Division de première instance de la Cour fédérale ou la Commission de révision de l'impôt. Contrairement à ce qui avait été prévu lors de la création de la Commission de révision de l'impôt en décembre 1971, beaucoup plus d'appels ont été interjetés devant celle-ci au cours des années que devant la Division de première instance de la Cour fédérale. D'après les chiffres fournis par la Cour fédérale, 237 appels en matière d'impôt sur le revenu ont été interjetés directement devant la Division de première instance de la Cour fédérale en 1979 et 230 en 1980, alors que 1,740 et 1,779 appels ont été interjetés devant la Commission de révision de l'impôt en 1979 et en 1980 respectivement.

Les statistiques relatives au volume de travail de la Commission pour 1980 sont les suivantes:



Tax Review Board  
Office of the Chairman



Commission de révision de l'impôt  
Bureau du président

Ottawa, Ontario  
K1A 0M1

Le 31 mars 1981

L'honorable Jean Chrétien, C.P., B.A., LL.L., député,  
Ministre de la Justice et  
Procureur général du Canada,  
OTTAWA (Canada).

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 17 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, 19 Eliz. II, Chapitre 11, je vous soumetts par les présentes un rapport sur les activités de la Commission de révision de l'impôt pour l'année civile qui s'est terminée le 31 décembre 1980.

J'ai donc l'honneur, Monsieur le Ministre, de soumettre le rapport à votre approbation et je vous prie d'agréer l'assurance de mon profond respect.

Lucien Carlin



---

1980

Dixième rapport annuel  
de la  
Commission de révision de l'impôt

---





Canada

1980  
DIXIÈME  
RAPPORT  
ANNUEL  
COMMISSION  
DE RÉVISION  
DE L'IMPÔT



CAI  
J90  
-A56



1981

ELEVENTH  
ANNUAL  
REPORT

TAX  
REVIEW  
BOARD







---

Eleventh Annual Report  
of the  
Tax Review Board

1981

---

© Minister of Supply and Services Canada 1982

Cat. No. J 33-1981

ISBN 0-662-52007-6

Tax Review Board  
Office of the Chairman



Commission de révision de l'impôt  
Bureau du président

Ottawa, Ontario  
K1A 0M1

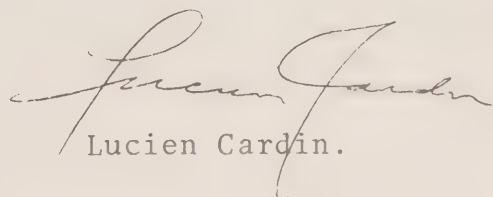
March 31, 1982

The Honourable Jean Chrétien, P.C., B.A., LL.L., M.P.,  
Minister of Justice and Attorney General  
of Canada,  
OTTAWA, Canada.

Dear Mr. Minister:

Pursuant to section 17 of the *Tax Review Board Act*, 19 Eliz. II, chapter 11, I hereby report to you the activities of the Tax Review Board for the calendar year ended December 31, 1981.

Yours respectfully,

  
Lucien Cardin.



# TAX REVIEW BOARD

## ELEVENTH ANNUAL REPORT

The Eleventh Annual Report of the Tax Review Board summarizing the Board's activities for the 1981 calendar year is submitted in accordance with Section 17 of the *Tax Review Board Act*.

The composition of the Board for 1981 was as follows:

**CHAIRMAN:**

Louis-Joseph Lucien Cardin, P.C., Q.C., B.A., LL.B.

**ASSISTANT CHAIRMAN:**

Francis Joseph Dubrulé, Q.C., B.A.

**MEMBERS:**

Roland St-Onge, Q.C., B.A., B.Phil., LL.L.

Delmer E. Taylor, B.A., C.A.

Guy Tremblay, LL.L., C.G.A.

Michael J. Bonner, B.A., LL.B.

John B. Goetz, Q.C., B.A.

In preparing the 1981 Annual Report, I thought that perhaps the simplest method of showing the Board's activities was to set out a series of schedules which could pretty well speak for themselves. These schedules are attached as appendices at the end of this report. The first schedule, which is marked Appendix "A", reflects the statistics on the Board's volume of work for 1981.

The second schedule, Appendix "B" shows the statistics for the period 1977 to 1981 inclusive, and indicates quite clearly the marked increase in appeals filed over the five-year period. An increase can also be seen in the number of applications for extension of time (section 167 of the *Income Tax Act*) filed over the same period. The Minister of National Revenue has been opposing an increasing number of these applications, thereby requiring more time which a Member of the Board must devote to their hearing.

For easy reference, and in order that one can more readily understand this area of the Board's functions, I have defined applications under section 167 of the *Act* and also applications under section 174 of the *Act*.

### Section 167 Applications

This is an application which may be made to the Tax Review Board for an order extending the time within which a notice of objection may be served or an appeal instituted and the Board may, if in its opinion the circumstances of the case are such that it would be just and equitable to do so, make an order extending the time for objecting or appealing and may impose such terms as it deems fit.

### Section 174 Applications

Where the Minister of National Revenue is of the opinion that a question of law, fact or mixed law and fact arising out of one and the same transaction or occurrence or series of transactions or occurrences is common to assessments or proposed assessments in respect of two or more taxpayers, he may apply to the Tax Review Board for a determination of the question. If the Board is satisfied that the determination will affect assessments or proposed assessments in respect of two or more taxpayers, who have been served with a copy of the application and who are named in the determination to be made, it may determine the question in such a manner as it deems appropriate if no appeal from the assessment has been made, or if a taxpayer has appealed, it may join a party to any appeal and proceed to determine the question. The determination, when made, is final and conclusive.

### Appeals from the Board to the Federal Court of Canada

As was mentioned in last year's annual report, statistics as to the number of appeals to the Federal Court (Trial Division) from decisions of the Tax Review Board were only commenced in 1979. It was therefore only possible to show statistics for 1979, 1980 and 1981 in the schedule marked Appendix "B". You will note that here too there is an increase in the number of appeals filed. Once again, I think I should point out that the decisions appealed from, to the Federal Court may not have been rendered by the Board in the specific years referred to. Likewise, the

figures which indicate the manner in which the appeals heard by the Federal Court were disposed of in those specific years do not necessarily pertain to appeals which were filed with the Court in that same year. More often than not, the decisions will relate to appeals filed one, two or even three years earlier.

### **Tax Review Board Sitzings**

The Board sits in those cities in Canada which have a District Taxation Office and it sits according to the number of appeals on hand. The Board maintains its own courtrooms in Ottawa, Toronto, Montreal, London, Vancouver and Edmonton. The Edmonton court accommodations were only just completed in the summer of 1981. When the Board sits in other cities, however, it must depend upon the co-operation of the provincial and federal courts to obtain courtroom facilities. Appendix "C" shows the number of appeals awaiting hearing as at December 31, 1981. It also shows the number of times the Board sat in each of those cities in 1981.

I thought perhaps, for the benefit of those who may not be familiar with court procedures and who may read this report, that I should at this time give a brief explanation of the meaning and purpose of special sittings, especially since it is referred to in the attached schedules.

Special sittings, because of their longer duration, are set down separately from the regular sittings. Special sittings are necessary for the hearing of appeals of unusual complexity, and the average length of time involved to hear one appeal at such a sitting is approximately two and one half days. This enables the Board to dispose of many more cases at the regular sittings rather than having these

sittings disrupted by an extraordinarily long case with resulting inconvenience to other parties on that list who have spent valuable time preparing their cases.

As is evidenced by Appendix "D", entitled "Actions Filed with Tax Review Board", total actions have increased by 122% in a ten-year period. Bearing this increase in mind, when one considers that the number of Members has remained the same since 1976, when for the first time the Board reached its full statutory complement of seven Members, I think that one can readily appreciate the heavy and ever-increasing workload cast upon the Members of the Board.

I might also mention that consideration is being given to increasing the number of sittings, in order to alleviate the backlog of appeals awaiting hearing. This would of course further add to the burden on the Members, not only by the additional time which would have to be spent in hearing more appeals and in preparing and rendering their decisions, but it would also necessitate more of their time being taken up in travel status.

I think it is only fitting that I should take this opportunity to thank my Colleagues for bearing with me in attempting to keep abreast of the vast flow of appeals, and also the continued efforts and co-operation of all the members of the Board's staff.

At the same time, I must once again extend my sincere gratitude to the Minister of Justice and the officers of his department, the Canadian Bar Association, the Institute of Chartered Accountants and the Canadian Tax Foundation, whose support and co-operation has always been unstintingly given. Their very valuable contribution has aided the Board immensely in the carrying out of its mandate.

## APPENDIX "A"

### Statistics — Tax Review Board — 1981

#### Tax Appeals

Number of Tax Appeals instituted in 1981 . 1,724

Number of appeals heard and adjudicated:

Allowed (whole or in part) 259

Dismissed 474

TOTAL 733

Number of appeals disposed of on consent: 405

Number of appeals dismissed  
(withdrawn or quashed) 349

Total number of appeals disposed of 1,487

Deficit for 1981 237

There was a total of 53 cases (or 86 appeals) heard and awaiting judgment as of December 31, 1981.

263 or 15.3% of total appeals received in 1981 were filed in the French language.

#### Applications for Extension of Time

##### Section 167

Number of applications instituted in 1981

Objections 444

Appeals 65

TOTAL 509

#### Applications for Determination of Question

##### Section 174

Number of Applications instituted in 1981 7

Disposed of 10



# APPENDIX "B"

## — Tax Review Board Statistics as of December 31 —

	1977	1978	1979	1980	1981
Total Inventory	1,675	1,897	2,412	2,666	2,814
Appeals Filed	1,317	1,329	1,740	1,779	1,724
Regular Sittings	69	63	76	76	73
Special Sittings (more than one day)	15	19	25	21	19
Appeals Disposed of	1,036	1,024	1,281	1,465	1,487
Heard	485	515	629	789	733
Allowed (whole or in part)	193	203	231	241	259
Dismissed	292	312	398	548	474
Reserved		92	98	85	86
Consent Judgments	334	297	439	407	405
Dismissed (withdrawn or quashed)	217	212	213	269	349
Applications (s. 167) Filed	373	476	542	514	509
Applications (s. 167) Disposed of	307	407	501	498	451
Applications (s. 174) Filed	8	7	5	10	7
Applications (s. 174) Disposed of	6	7	4	7	10
Appeals to Federal Court (Trial Division)			86	91	140
Upheld			14	29	24
Reversed			17	15	15
Consent Judgments			21	17	8
Discontinued			12	26	1



# APPENDIX "C"

## — Tax Review Board Sitzings 1981 —

City	Inventory Dec. 31, 1981	Regular Sittings	Special Sittings
Belleville	18	1	
Calgary	111	4	
Charlottetown	8	1	
Edmonton	173	5	
Halifax	38	1	1
Kingston	12	1	
London	154	5	2
Montreal	572	13	1
Ottawa	121	3	7
Penticton	40	1	
Quebec	126	3	
Regina	72	1	
Rouyn	4	1	
Saint John, N.B.	22	2	
St. John's, Nfld.	17	1	
Saskatoon	92	1	
Sherbrooke	27	1	1
Sudbury	18	1	
Sydney	8	1	
Thunder Bay	10	1	
Toronto	743	15	6
Vancouver	176	6	
Victoria	37	1	
Winnipeg	215	3	1
TOTAL	2,814	73	19



# APPENDIX "D"

## — Actions Filed with Tax Review Board — (1972 to 1981 inclusive)

Years	Appeals	Applications (s. 167)	Applications (s. 174)	Total Actions
1972	981	28		1,009
1973	960	95	1	1,056
1974	1,071	131	20	1,222
1975	833	190	10	1,033
1976	1,245	253	6	1,504
1977	1,317	373	8	1,698
1978	1,329	476	7	1,812
1979	1,740	542	5	2,287
1980	1,779	514	10	2,303
1981	1,724	509	7	2,240





# ANNEXE « D »

Recours adressés à la Commission de révision de l'impôt  
(1972 à 1981 inclusivement)

Année	Appels	Demandes (art. 167)	Demandes (art. 174)	Total des recours
1972	981	28		1,009
1973	960	95	1	1,056
1974	1,071	131	20	1,222
1975	833	190	10	1,033
1976	1,245	253	6	1,504
1977	1,317	373	8	1,698
1978	1,329	476	7	1,812
1979	1,740	542	5	2,287
1980	1,779	514	10	2,303
1981	1,724	509	7	2,240



# ANNEXE «C»

Audiences de la Commission de révision de l'impôt en 1981

Total des dossiers au 31 déc. 1981				Audiences régulières		Audiences spéciales	
Ville							
Belleville	18	1					
Calgary	111	4					
Charlottetown	8	1					
Edmonton	173	5					
Halifax	38	1					1
Kingston	12	1					
London	154	5					2
Montréal	572	13					1
Ottawa	121	3					7
Penticton	40	1					
Québec	126	3					
Régina	72	1					
Rouyn	4	1					
Saint-Jean (N.-B.)	22	2					
Saint-Jean (T.-N.)	17	1					
Saskatoon	92	1					
Sherbrooke	27	1					1
Sudbury	18	1					
Sydney	8	1					
Thunder Bay	10	1					
Toronto	743	15					6
Vancouver	176	6					
Victoria	37	1					
Winnipeg	215	3					1
TOTAL	2,814	73					19



# ANNEXE «B»

Statistiques de la Commission de révision de l'impôt au 31 décembre

	1977	1978	1979	1980	1981
Total des dossiers	1,675	1,897	2,412	2,666	2,814
Appels interjetés	1,317	1,329	1,740	1,779	1,724
Audiences régulières	69	63	76	76	73
Audiences spéciales (plus d'une journée)	15	19	25	21	19
Appels réglés	1,036	1,024	1,281	1,465	1,487
Entendus	485	515	629	789	733
Accueillis (en tout ou en partie)	193	203	231	241	259
Rejetés	292	312	398	548	474
En délibéré		92	98	85	86
Par voie de consentement	334	297	439	407	405
Rejetés (désistement ou annulation)	217	212	213	269	349
Demandes (art. 167) présentées	373	476	542	514	509
Demandes (art. 167) réglées	307	407	501	498	451
Demandes (art. 174) présentées	8	7	5	10	7
Demandes (art. 174) réglées	6	7	4	7	10
Appels devant la Division de première instance de la Cour fédérale			86	91	140
Décisions confirmées			14	29	24
Décisions infirmées			17	15	15
Jugement par voie de consentement			21	17	8
Désistements			12	26	1



# ANNEXE «A»

## Statistiques — Commission de révision de l'impôt — 1981

### Appels relatifs à l'impôt

Nombre d'appels relatifs à l'impôt  
interjetés en 1981 1,724

Nombre d'appels entendus et jugés:

Admis (en tout ou en partie)

259  
474

TOTAL

733

Nombre d'appels réglés par voie d'un  
consentement à jugement:

405

Nombre d'appels rejetés  
(annulés ou ayant fait l'objet  
d'un désistement)

349

Nombre total d'appels réglés

1,487

Arrière pour 1981

237

Au 31 décembre 1981, un total de 53 affaires (ou 86 appels) ont été entendues, pour lesquelles  
un jugement était attendu.  
Sur le nombre total d'appels reçus en 1981, 263, ou 15,3 %, ont été interjetés en français.

### Demands de prolongation de délai

#### Article 167

Nombre de demandes présentées en 1981

Oppositions

444

Appels

65

TOTAL

509

### Demands pour que la Commission se prononce sur une question

#### Article 174

Nombre de demandes présentées en 1981

7

Nombre de demandes réglées

10

ques sur le nombre de ses décisions qui étaient portées en appel devant la Division de première instance de la Cour fédérale. Par conséquent, l'Annexe «B» contient des statistiques relatives aux années 1979, 1980 et 1981 seulement. Comme dans les autres domaines, vous remarquerez une augmentation du nombre des appels interjetés. Encore une fois, je me dois de souligner que les décisions portées en appel devant la Cour fédérale n'ont peut-être pas été rendues par la Commission au cours des années précitées. Au même titre, les chiffres indiquant la façon dont la Cour fédérale a, pour chacune de ces années, réglé les appels entendus ne correspondent pas nécessairement au nombre d'appels interjetés devant la Cour durant cette année. Le plus souvent, les décisions de la Cour se rapportent à des appels interjetés un an, deux ans ou même trois ans plus tôt.

## Audiences de la Commission de révision de l'impôt

La Commission siège dans les villes canadiennes où se trouve un bureau de district d'impôt, suivant le nombre d'appels inscrits au rôle. La Commission dispose de ses propres salles d'audience à Ottawa, à Toronto, à Montréal, à London, à Vancouver et à Edmonton. L'aménagement de ses locaux à Edmonton a été terminé durant l'été de 1981 seulement. Toutefois, lorsque la Commission siège dans d'autres villes, elle doit compter sur l'appui des cours fédérales et provinciales pour obtenir des salles d'audience. L'Annexe «C» indique le nombre d'appels qui n'étaient pas encore entendus au 31 décembre 1981, de même que le nombre de fois où la Commission a siégé dans chacune de ces villes en 1981. J'ai pensé qu'il serait utile de donner maintenant, à l'intention des lecteurs qui ne sont peut-être pas familiers avec la procédure des tribunaux et qui liront ce rapport, des brèves explications concernant la nature et le but des audiences spéciales, d'autant plus qu'il en est question dans les annexes.

Étant donné qu'elles durent plus longtemps, les audiences spéciales ne sont pas tenues en même temps que les audiences régulières. Elles doivent être tenues pour l'audition d'appels d'une complexité inhabituelle et l'au-

Je soulignerais aussi qu'on envisage présentement d'augmenter le nombre des audiences dans le but de réduire l'arriéré des appels qui n'ont pas encore été entendus. Naturellement, cette solution alourdirait la charge de travail des membres parce que ceux-ci devraient alors consacrer plus de temps non seulement à l'audition d'un plus grand nombre d'appels ainsi qu'à la préparation des décisions à rendre, mais également à leurs déplacements.

Il me semble tout à fait approprié de profiter de l'occasion pour remercier mes collègues qui ont essayé de leur mieux de faire face à la situation créée par un si grand nombre d'appels, et pour souligner les efforts continus et la collaboration de tout le personnel de la Commission. En même temps, il me faut encore une fois exprimer ma profonde gratitude au Ministre de la Justice et les agents de son Ministère, à l'Association du barreau canadien, à l'Institut canadien des comptables agréés de même qu'à l'Association canadienne d'études fiscales, qui ont apporté un appui et un concours sans réserve. Leur contribution fort précieuse a beaucoup aidé la Commission à remplir son mandat.

dition d'un appel dure en moyenne près de deux jours et demi. En procédant ainsi, la Commission peut régler beaucoup plus de litiges durant les audiences régulières, dont le déroulement n'est pas interrompu par l'audition de causes très longues, ce qui évite également beaucoup d'inconvénients aux autres parties inscrites au rôle qui ont consacré un temps précieux à la préparation de leurs causes.

Comme l'indique l'Annexe «D», intitulée «Recours adressés à la Commission de révision de l'impôt», le nombre total de recours a augmenté de 122 % en l'espace de dix ans. Compte tenu de cette hausse et étant donné que le nombre des membres de la Commission est demeuré le même depuis 1976, quand il a été porté pour la première fois à sept, le chiffre maximal fixé par la loi, le lecteur peut facilement constater, je crois, à quel point le volume de travail confié aux membres de la Commission est important et ne cesse de croître.

# ONZIÈME RAPPORT ANNUEL DE LA COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT

La Commission de révision de l'impôt présente, conformément à l'article 17 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, son onzième rapport annuel qui fait le bilan de ses activités durant l'année civile 1981.

Au cours de l'année 1981, la Commission était composée des personnes suivantes:

PRÉSIDENT:

Louis-Joseph Lucien Cardin, C.P., c.r., B.A., LL.B.

PRÉSIDENT ADJOINT:

Francis Joseph Dubrue, c.r., B.A.

MEMBRES:

Roland St-Onge, c.r., B.A., B. Phil., LL.L.

Delmer E. Taylor, B.A., C.A.

Guy Tremblay, LL.L., C.G.A.

Michael J. Bonner, B.A., LL.B.

John B. Goetz, c.r., B.A.

En rédigeant le rapport annuel de la Commission pour l'année 1981, j'ai pensé que la façon la plus simple de décrire les activités de la Commission serait peut-être de présenter une série de tableaux qui devraient nécessairement peu d'explications. Ces tableaux sont annexés à la fin du rapport. Le premier d'entre eux, l'Annexe «A», contient les statistiques relatives au volume de travail de la Commission durant l'année 1981.

Le deuxième tableau, l'Annexe «B», qui comprend les statistiques des années 1977 à 1981 inclusivement, indique de façon très claire une augmentation prononcée du nombre d'appels interjetés pendant cette période de cinq ans. On peut aussi remarquer l'augmentation du nombre des demandes de prolongation de délai (article 167 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*) présentées au cours de cette même période. En outre, le Ministre du Revenu national s'est opposé de plus en plus fréquemment à ces demandes et, en conséquence, les membres de la Commission ont dû consacrer plus de temps à l'audition de celles-ci.

Pour faciliter l'examen des tableaux et afin que le lecteur puisse comprendre plus aisément les fonctions de la Commission dans ce domaine, voici la définition d'une demande présentée en vertu de l'article 167 de la *Loi* et d'une demande suivant l'article 174 de la *Loi*:

## Demande présentée en vertu de l'article 167

Il s'agit d'une demande qui peut être faite à la Commission de révision de l'impôt en vue d'obtenir une ordonnance prolongeant le délai dans lequel un avis d'opposition peut être signifié ou un appel interjeté. La Commission peut alors, si elle juge que les circonstances du cas sont telles qu'il serait juste et équitable de le faire, rendre une ordonnance prolongeant le délai d'opposition ou d'appel et imposer les conditions qu'elle estime justes.

## Demande présentée en vertu de l'article 174

Lorsque le Ministre du Revenu national est d'avis qu'une même transaction ou un même événement selon la loi a donné naissance à une question de droit, de fait ou de droit et de fait qui se rapporte à des cotisations ou à des cotisations éventuelles relatives à deux ou à plusieurs contribuables, il peut demander à la Commission de révision de l'impôt de se prononcer sur la question. Lorsque la Commission est convaincue que la décision influera sur des cotisations ou des cotisations éventuelles intéressant deux ou plusieurs contribuables à qui une copie de la demande a été signifiée et qui sont nommés dans la décision à rendre, la Commission peut statuer sur la question de la façon qu'elle juge appropriée si la cotisation n'a fait l'objet d'aucun appel ou, si un contribuable s'est pourvu en appel, elle pourra grouper une partie dans cet appel et entreprendre de statuer sur la question. La décision rendue est finale et définitive.

## Appels des décisions de la Commission devant la Cour fédérale du Canada

Comme l'a révélé le rapport annuel de l'an dernier, la Commission n'a commencé qu'en 1979 à tenir des statuti-



Tax Review Board  
Office of the Chairman



Commission de révision de l'impôt  
Bureau du président

Ottawa, Ontario  
K1A 0M1

Le 31 mars 1982.

L'honorable Jean Chrétien, C.P., B.A., LL.L., député,  
Ministre de la Justice et  
Procureur général du Canada,  
OTTAWA (Canada).

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 17 de la Loi sur  
la Commission de révision de l'impôt, 19 Eliz. II, Chapitre 11,  
je vous sou mets par les présentes un rapport sur les activités  
de la Commission de révision de l'impôt pour l'année civile qui  
s'est terminée le 31 décembre 1981.

J'ai donc l'honneur, Monsieur le Ministre,  
de soumettre le rapport à votre approbation et je vous prie  
d'agréer l'assurance de mon profond respect.

Lucien Cardin

© Ministère des Approvisionnement et Services Canada 1982  
N° de cat. J 33-1981  
ISBN 0-662-52007-6

---

1981

Onzième rapport annuel  
de la  
Commission de révision de l'impôt

---





Canada

COMMISSION  
DE RÉVISION  
DE L'IMPÔT  
RAPPORT  
ONZIÈME  
ANNUEL

1981



CAI  
J 90  
-A56



**1982**

**TWELFTH  
ANNUAL  
REPORT**

**TAX  
REVIEW  
BOARD**



**Canada**





---

Twelfth Annual Report  
of the  
Tax Review Board

1982

---

© Minister of Supply and Services Canada 1983

Cat. No. J33-1982

ISBN 0-662-52412-8

Tax Review Board  
Office of the Chairman



Commission de révision de l'impôt  
Bureau du président

Ottawa, Ontario  
K1A 0M1

March 31, 1983

The Honourable Mark MacGuigan, P.C., M.P.  
Minister of Justice and Attorney  
General of Canada  
Ottawa, Canada

Dear Mr. Minister:

Pursuant to section 17 of the *Tax Review Board Act*,  
19 Eliz. II, chapter 11, I hereby report to you the activities  
of the Tax Review Board for the calendar year ended December 31,  
1982.

Yours respectfully,

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'Lucien Cardin'.  
Lucien Cardin



INDEX	PAGE NO.
COMPOSITION OF THE BOARD	1
APPOINTMENT OF THE REGISTRAR	1
INTRODUCTION	1
STATISTICAL DATA	2
Figure 1 – disposition of actions in 1982	3
Figure 2 – income tax appeals 1972-1982	4
Figure 3 – applications under sec. 167 and 174, Income Tax Act	4
Figure 4 – total actions 1972-1982	5
COMPARISON BETWEEN 1981-1982	5
CONCLUSION – ACKNOWLEDGMENTS	6



# TAX REVIEW BOARD

## TWELFTH ANNUAL REPORT

The Twelfth Annual Report of the Tax Review Board summarizing the Board's activities for the 1982 calendar year is submitted in accordance with Section 17 of the *Tax Review Board Act*.

The composition of the Board during 1982 was as follows:

### CHAIRMAN:

Louis-Joseph Lucien Cardin, P.C., Q.C., B.A., LL.B.

### ASSISTANT CHAIRMAN:

Francis Joseph Dubrule, Q.C., B.A., LL.B.

### MEMBERS:

Roland St-Onge, Q.C., B.A., B.Phil., LL.L.

Delmer E. Taylor, B.A., C.A.

Guy Tremblay, LL.L., C.G.A.

Michael J. Bonner, B.A., LL.B.

John B. Goetz, Q.C., B.A., LL.B.

### Appointment of the Registrar

In September 1982, Mr. Eric M. Germain was appointed Registrar of the Tax Review Board. Mr. Germain is a graduate in civil law from the University of Ottawa. He has in the past served as Executive Assistant to the Chairman of the Public Service Commission, Assistant Director of the Co-ordination and Control Division in the Official Languages Program, Assistant Director of the Staffing Authorities Centre, Audit and Investigation Officer and Assistant Secretary of the Public Service Commission. Mr. Germain's extensive management experience is indeed an asset to the Board.

### Introduction

The Tax Review Board was established under the provisions of the *Tax Review Board Act* (R.S.C. 1970-71-72, c.11). It replaced the Tax Appeal Board which, when it existed, was administered by the Minister of National Revenue, and was constituted under the provisions of Division I of the *Income Tax Act*. The Board has a mandate from Parliament to hear and dispose of appeals

instituted by taxpayers on matters arising under the *Income Tax Act*, the *Canada Pension Plan*, the *Estate Tax Act*, and any other Act of Parliament of Canada wherein provision is made for an appeal to this Board.

The Chairman of the Board is the chief executive officer. He supervises the apportionment of the work among the Members and assigns them individually to preside at hearings of the Board. The *Tax Review Board Act* requires that the headquarters of the Tax Review Board be located in the National Capital Region. However, as the Board is an itinerant court, hearings are also held in all other major centres throughout Canada. In 1982 the Board sat in 27 different cities. The Board has its own court room accommodations in Ottawa, Montreal, Toronto, London, Edmonton and Vancouver, and additional court room facilities will soon be completed in Quebec City and Winnipeg. For other hearing locations it is dependent on the co-operation of the provinces to provide, where possible, such facilities in their respective court houses; otherwise the Board must make arrangements on an "ad hoc" basis.

In establishing the Board, it was Parliament's intention to create an independent tribunal: more flexible than a civil or criminal court; where there would be no court costs involved; more accessible to the ordinary taxpayer; where the strict application of the law of evidence would not be mandatory; and where the procedure would be informal so that the unrepresented taxpayer could appear before it, while at the same time being assured of receiving a fair and equitable hearing.

The experience of the Board in the past 12 years of operation has proven the unquestionable merit of Parliament's intention. The easy accessibility, the flexibility, the impartiality and the independence of the Board from any government department or agency has meant a greater degree of assurance and confidence for taxpayers that they will be treated fairly and will be heard in an expeditious and effective manner. Moreover, in accordance with the *Official Languages Act*, the taxpayers are guaranteed the right to present their case in either of the

official languages, and to receive the Board's decision in both official languages.

Taxpayers appearing before the Board may present their own cases or be represented by agents, chartered accountants or legal counsel. The broad spectrum of appeals lodged with the Board encompasses the most elementary tax principles as well as the most difficult and complex concepts of tax law usually associated with large corporate incomes. Appeals to the Board cover all aspects of economic activities and all spheres of social life.

While taxpayers have the option of appealing their income tax assessments or reassessments to either the Tax Review Board or the Trial Division of the Federal Court of Canada, the informality of the procedures of the Board is undoubtedly the reason behind more and more taxpayers choosing to appear before this tribunal.

The decisions rendered by the Tax Review Board can be further appealed to the Federal Court (Trial Division) by the taxpayer or the Minister of National Revenue. In recent years, however, the number of the Board's decisions appealed to the Federal Court has decreased. In this respect, the Board's statistics for 1982 show a 43% reduction from the previous year, as indicated below:

### Tax Review Board Decisions

	1981	1982
Appealed to Federal Court:		
By taxpayer	100	58
By Minister	<u>40</u>	<u>22</u>
Total	140	80

The increasing number of appeals filed with the Board and the minimal number of the Board's decisions appealed to the Federal Court of Canada is no doubt indicative of the taxpayers' readiness to appear before the Board and of their satisfaction realized with respect to the effectiveness of the Board's performance.

### Statistical Data

During the 1982 calendar year there were 2,265 appeals instituted with the Board. Of these, 956 were filed by solicitors, 647 by agents or chartered accountants and 662 by individual taxpayers. There were also 751 applications for an extension of time for filing notices of objection or notices of appeal under Section 167 of the *Income Tax Act*, as well as 2 applications for determination of a question of law, fact, or mixed law and fact under Section 174 of the *Income Tax Act*. The statistical disposition of actions before the Board in 1982 is set out in Figure 1:

## FIGURE 1

### Statistics — Tax Review Board — 1982

#### Tax Appeals

Number of tax appeals instituted in 1982		2,265
Number of appeals heard and adjudicated:		
Allowed (whole or in part)	217	
Dismissed	<u>466</u>	
TOTAL		683
Number of appeals disposed of on consent		487
Number of appeals dismissed (withdrawn or quashed)		<u>388</u>
Total number of appeals disposed of		<u>1,558</u>
Deficit for 1982		707
There was a total of 123 appeals heard and awaiting judgment as of December 31, 1982.		
418 or 18.5% of total appeals received in 1982 were filed <i>in the French language</i> .		

#### Applications for Extension of Time

##### Section 167

Number of applications instituted in 1982		
Objections	664	
Appeals	<u>87</u>	
TOTAL		751
Number of applications disposed of		<u>552</u>
Deficit for 1982		199

#### Applications for Determination of Question

##### Section 174

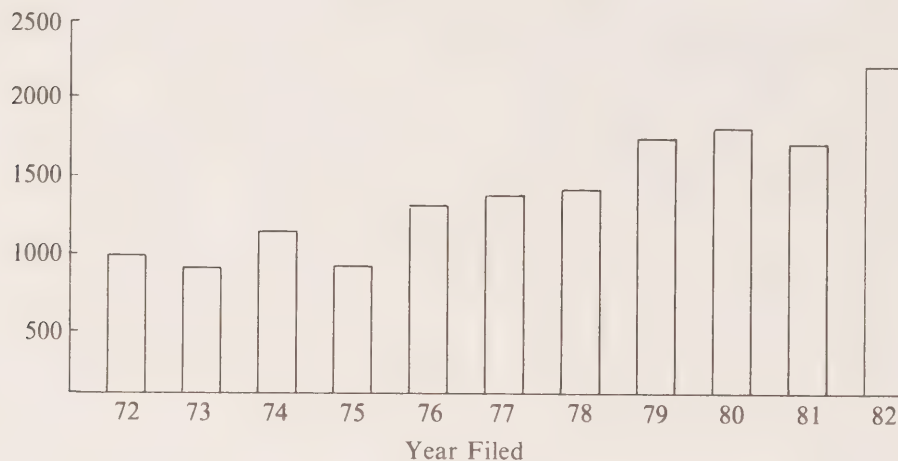
Number of applications instituted in 1982	2
Number of applications disposed of (including carry-over from 1981)	5

The number of actions filed annually with the Tax Review Board has been steadily rising. The following tables illustrate, for the period 1972 to 1982 inclusive, the

increase in income tax appeals (Figure 2), applications filed under sections 167 and 174 of the *Income Tax Act* (Figure 3), and their combined totals (Figure 4):

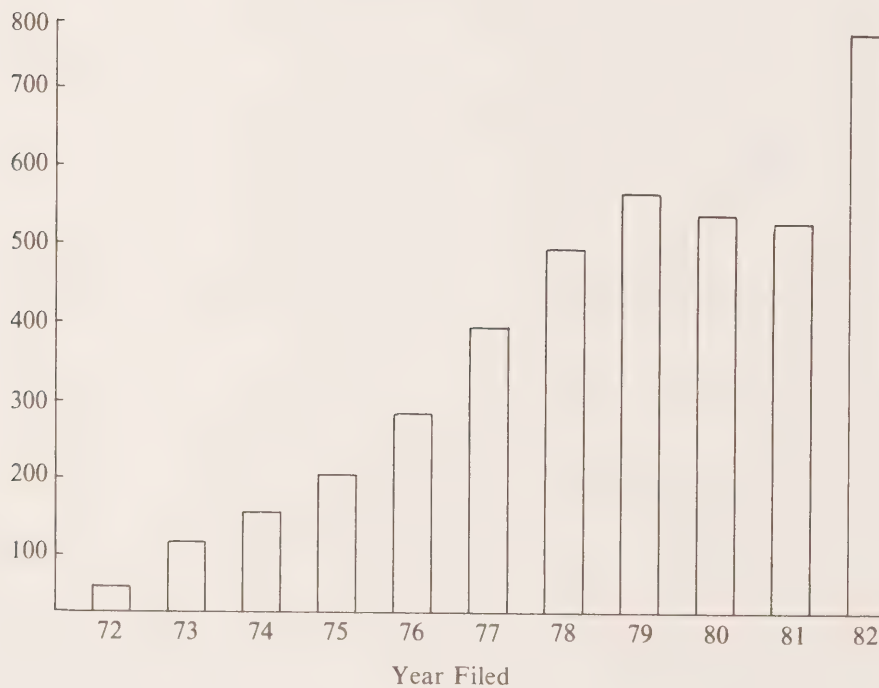
**FIGURE 2**

Income Tax Appeals filed with Tax Review Board  
(1972-1982 inclusive)



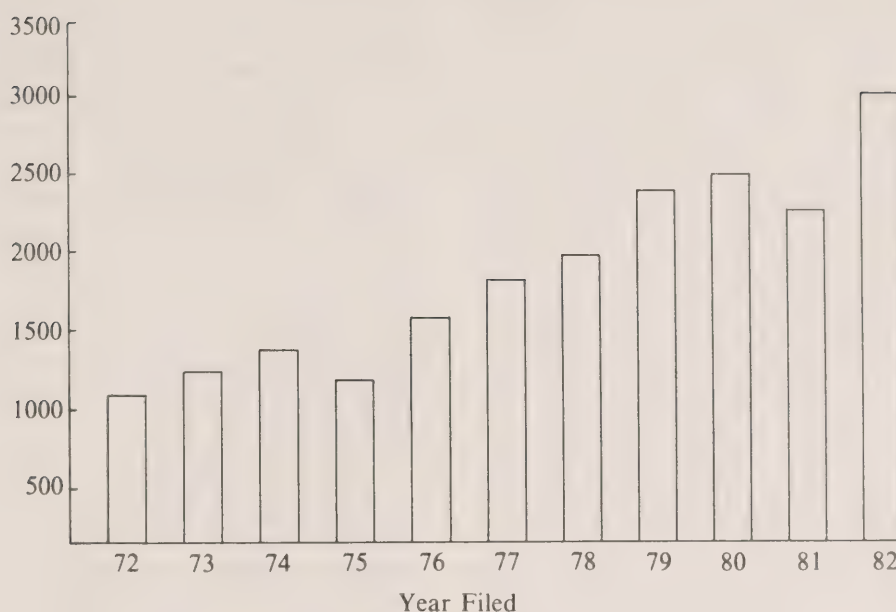
**FIGURE 3**

Applications (Sec. 167 and 174) filed with  
Tax Review Board  
(1972-1982 inclusive)



**FIGURE 4**

Total Actions filed with Tax Review Board  
(1972-1982 inclusive)



#### Comparison between 1981-1982

In 1982 there were filed, 2,265 income tax appeals and 753 applications under sections 167 and 174 of the *Income Tax Act*, whereas in 1981 there were only 1,724 and 516 respectively. This amounts to a total of 3,018 actions filed in 1982 as compared to 2,249 filed in 1981. This is the largest overall increase in any one year since the Board's inception. This constant rise in income tax disputes is undoubtedly due to factors such as — the public's increasing awareness of its rights of appeal; their greater confidence in and assurance of the Board's independence and impartiality; the complexity of the *Income Tax Act* as well as growing economic and social changes. In spite of these unprecedented increases, the Board must deal with each and every action as expeditiously as possible. Under the circumstances, one can readily appreciate the Board's serious dilemma in endeavouring to meet its responsibilities. The Board has only had its full statutory complement of seven Members since 1976, although the number of actions filed annually since 1971 has risen alarmingly by 199%.

The Board has for a number of years been greatly concerned with the urgent necessity of finding the means to effect a proper balance between the substantial increases in the work load and the disposition of appeals on a current basis. The number of regular and special sittings

of the Board throughout the country was therefore increased from 92 (1981) to 110 (1982). Regular sittings involve an average of 20 cases, over a period of five consecutive days. Special sittings, however, usually involve only one case, which, because of its inherent complexity, requires an average hearing time of two and one-half days. The separate scheduling of special sittings enables the Board to dispose of many more cases at the regular sittings, and to avoid the inconvenience to other parties of postponing and rescheduling cases.

During the past year, the Board conducted a careful and thorough review of its internal policies regarding the number of sittings that the Board could realistically and adequately cope with. It was felt that the Members could no longer continue to carry the extra work-load and travel occasioned by additional sittings without eventually causing adverse consequences. Two principal considerations were ensuring that the quality of the Board's decisions be maintained, and assessing the impact that the growing number of reserved judgments would have on the already heavy work-load of the Members. Another important dimension related to the expanding complexities of the *Income Tax Act*. The decision was subsequently made to schedule 84 sittings yearly.

In the Fall of 1982, the Tax Review Board enlisted the services of a senior official of the Bureau of Management

Consulting, Department of Supply and Services, to undertake an in-depth study of the Board's objectives, organization and practices. The objective was to improve the efficiency and effectiveness of its services to the public. The consultant concurred with the Board's previous decision that 12 annual sittings were the maximum number that each Member could reasonably handle. The report also provided a number of recommendations, one of which was the inauguration of pre-trials. The pre-trial would allow a Member and both parties, with or without representation, to clarify and, if possible, to resolve some of the contested issues. The merit of this procedure has been demonstrated in other courts. It was also recommended that sittings be arranged solely for appellants wishing to appear on their own behalf, since experience has shown that unrepresented appellants are accessible on short notice. It was suggested that taxpayers, e.g. large corporations, whose appeal originated at some other location, be given the option of coming to the National Capital Headquarters, at their own expense, to have their appeal heard. Since there is usually a Member available at the Tax Review Board in Ottawa, arrangements could be made on short notice for an early hearing. The (management) consultant's report includes additional recommendations which are being considered for future implementation.

The Board has taken all the steps that it possibly can to fulfill the obligations of its mandate in the manner that Parliament intended. However, as previously mentioned, the Board is concerned that it cannot dispose of the increasing influx of appeals as expeditiously as it might unless remedial measures are taken. It is hoped that the ongoing study by the Board of the internal mechanism of its appeal procedures, together with the consultant's

valuable contribution, will bring positive and beneficial results, thus further enhancing the Board's efficiency and effectiveness.

I strongly believe that the contents of this report clearly indicate the importance and justifiable urgency of the review of the Board's mandate which is currently under way. I sincerely hope that the intended results of this review will soon be brought to fruition and that our new responsibilities will provide us with the necessary means to better dispense justice and equity to the Canadian public.

### **Acknowledgments**

I take this opportunity to express my sincere appreciation to my Colleagues for their invaluable assistance and co-operation and to thank the staff for their continued loyal support.

The Members of the Board join with me in thanking the Canadian Bar Association, the Institute of Chartered Accountants and the Canadian Tax Foundation for their strong support regarding the Board's new mandate and their constant meaningful recommendations to improve the Canadian income tax legislation in order that it may become more practical, effective and equitable.

I wish to express to you, Sir, my deepest appreciation for the attention you have given to the Board's concerns since your appointment as Minister of Justice, and am assured that I can count on your co-operation and support in allowing us to meet our new responsibilities in the future. I also wish to thank the officials of your Department, who, by their valuable contribution, have been of great assistance to us in molding our new mandate.

plus, le rapport du conseiller en gestion énonce un certain nombre de recommandations additionnelles dont notre organisme envisage la mise en application.

La Commission a pris toutes les mesures qui lui étaient possible de prendre afin de remplir le mandat que lui a confié le Parlement, mais comme il a déjà été mentionné, la Commission se préoccupe du fait qu'elle ne peut régler le surplus d'appels aussi rapidement qu'elle le doit sans avoir recours à des correctifs nécessaires. Nous espérons que l'étude en cours, entreprise par la Commission, des mécanismes internes concernant les procédures d'appel et l'apport important du conseiller en gestion apporteront des résultats positifs améliorant l'efficacité et l'efficience de la Commission.

Je crois fermement que le contenu de ce rapport démontre clairement l'importance ainsi que l'urgence de la révision déjà entreprise du mandat actuel de la Commission. J'espère sincèrement que les résultats de cette étude porteront fruits le plus tôt possible et que nos nouvelles responsabilités nous permettront de mieux servir les citoyens canadiens avec justice et équité.

### Remerciements

Je saisis cette occasion pour exprimer à tous mes collègues ma sincère gratitude pour leur collaboration et leur aide précieuse ainsi que pour remercier le personnel de la Commission pour leur appui constant.

Les membres de la Commission se joignent à moi pour remercier l'Association du Barreau canadien, l'Institut des comptables agréés et l'Association canadienne d'études fiscales pour leur appui sans réserve concernant le nouveau mandat de la Commission et de leurs recommandations significatives afin d'améliorer la législation fiscale au Canada, dans le but de la rendre plus pratique, efficace et équitable.

Permettez-moi, Monsieur, de vous exprimer ma sincère gratitude pour l'intérêt que vous avez manifesté à l'égard de la Commission depuis votre nomination en tant que Ministre de la Justice et je suis assuré que je peux compter sur votre collaboration et votre appui afin de nous permettre d'assumer nos responsabilités futures. De plus, je désire remercier les agents supérieurs de votre Ministère qui par leur collaboration ont été d'une aide très précieuse dans la formulation de notre nouveau mandat.

était essentielle parce qu'il semble impossible que les membres puissent continuer à assumer ce surplus de travail en plus des déplacements occasionnés par les séances additionnelles sans que des conséquences graves surviennent. Il fallait prendre en considération d'autres aspects importants, c'est-à-dire, le maintien de la qualité des décisions de la Commission ainsi que l'évaluation des répercussions sur la charge de travail déjà lourde des membres, qu'aurait le nombre croissant des jugements dont le prononcé est reporté, compte tenu de l'objectif que la Commission s'est fixée, qui est de remettre ses décisions aux parties en cause dans un délai raisonnable. Un autre facteur très important à considérer est la complexité toujours grandissante de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. La Commission a alors pris la décision de tenir 84 séances par année.

À l'automne 1982, la Commission a obtenu les services d'un agent principal du Bureau des conseillers en gestion du Ministère des Approvisionnements et Services afin d'entreprendre une étude détaillée des objectifs de la Commission, de sa structure organisationnelle et de ses pratiques dans le but d'en améliorer l'efficacité et par la même occasion permettre à celle-ci d'offrir un meilleur service au public. Suite à cette étude, ce dernier en est venu à la même conclusion que la Commission, qu'en fait 12 séances par année est le nombre maximum qu'un membre peut raisonnablement tenir. Son rapport énonce également un certain nombre de recommandations dont l'une d'elles est l'introduction de conférences préparatoires à l'audience, où le membre et les parties, avec ou sans représentants, pourraient se réunir avant la tenue officielle de l'audience dans le but de clarifier et si possible régler certains des points en litige. Cette façon de procéder s'est révélée très efficace dans d'autres tribunaux. Il suggère également la préparation de séances pour lesquelles seront entendus seulement les contribuables qui désirent défendre leurs propres causes; cette expérience a démontré que les appelants n'ayant aucun représentant sont plus accessibles à bref délai. De plus, il recommande de laisser aux contribuables, comme les grandes entreprises, dont les appels sont inscrits dans un autre ressort, le choix de venir, à leurs frais, plaider leurs causes dans la région de la Capitale nationale. Habituellement, comme il y a toujours un membre de la Commission à Ottawa, des dispositions pourraient être prises, à bref délai, afin que l'appel soit entendu au cours d'une séance tenue avant la date prévue. De

# Comparaison entre 1981 — 1982

En 1982, 2265 appels concernant l'impôt sur le revenu ont été interjetés et 753 demandes en vertu des articles 167 et 174 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ont été présentées devant la Commission, tandis qu'en 1981, seulement 1724 appels ont été interjetés et 516 demandes soumises. En d'autres mots, un total de 3018 recours ont été adressés à la Commission en comparaison de 2249 pour l'année 1981. Il s'agit de l'augmentation la plus importante que la Commission ait connue depuis sa création. L'accroissement constant des litiges fiscaux est incontestablement dû à un certain nombre de facteurs, tels que l'augmentation du nombre de personnes connaissant leur droit d'appel, une plus grande confiance et assurance en l'indépendance et l'impartialité de la Commission, à la complexité de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ainsi que certains changements relatifs à la condition sociale et économique. Abstraction faite des raisons pour lesquelles il y a eu une augmentation aussi importante, la Commission doit statuer sur chacun des recours qui lui sont adressés jusqu'à conclusion finale et dans le plus bref délai possible. Cependant, on peut facilement comprendre la gravité du problème que doit résoudre la Commission afin de remplir son mandat, si l'on considère qu'elle n'a atteint qu'en 1976, le maximum de sept membres tel que fixé par la Loi, alors que le nombre de recours

a augmenté de façon vertigineuse, soit de 199%, depuis les 11 dernières années.

Depuis un certain nombre d'années, la Commission a été très préoccupée de trouver, le plus rapidement possible, le moyen d'en arriver à un juste équilibre entre l'augmentation annuelle de la charge de travail et la façon de régler les appels sur une base régulière. Afin d'atteindre ce but, le nombre de séances régulières et spéciales de la Commission à travers le pays a été augmenté de 92 en 1981 à 110 en 1982. Chaque séance régulière prévoit l'audition de 20 causes et est d'une durée de 5 jours consécutifs. Les séances spéciales, étant donné qu'elles durent plus longtemps, ne sont pas tenues en même temps que les audiences régulières. Elles doivent être tenues pour les appels d'une complexité inhabituelle et l'audition d'un tel appel dure en moyenne près de deux jours et demi. En procédant ainsi, la Commission peut régler beaucoup plus de litiges durant les audiences régulières, ce qui évite beaucoup d'inconvénients aux autres parties inscrites au rôle, comme voir l'audition de leurs causes reportée à une prochaine séance.

Au cours de l'année précédente, la Commission a sérieusement entrepris la révision de ses politiques internes concernant le nombre de séances qu'elle peut tenir raisonnablement et avec efficacité. Cette révision

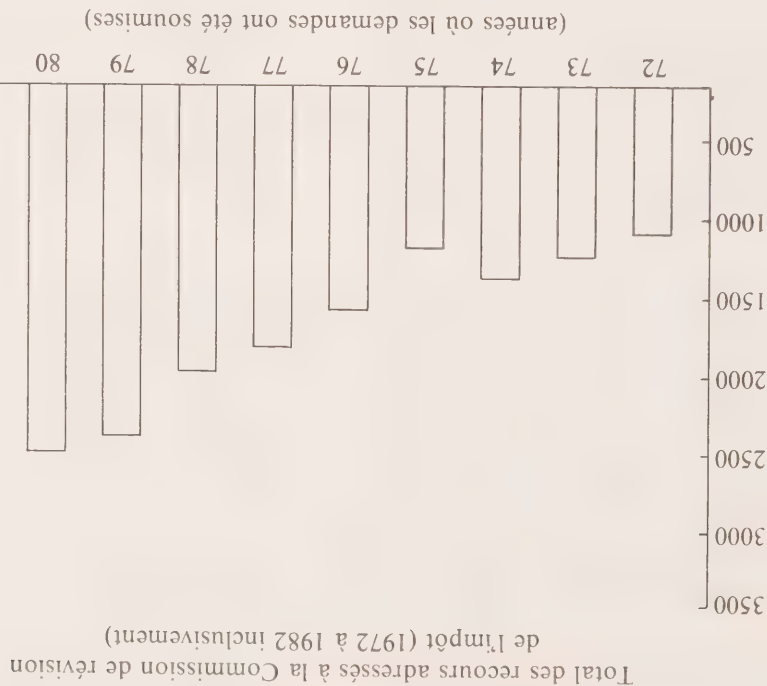


TABLEAU 4

Le nombre de causes présentées annuellement devant la Commission de révision de l'impôt a toujours continué à s'élever. Les tableaux ci-dessous illustrent de façon précise le nombre d'appels interjetés devant la Commission pour les années 1972 à 1982 inclusivement (Tableau 2), le nombre de demandes soumises en vertu des articles 167 et 174 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Tableau 3) et le total des recours adressés à la Commission pour lesdites années (Tableau 4):

TABLEAU 2

Appels interjetés devant la Commission de révision de l'impôt (1972 à 1982 inclusivement)

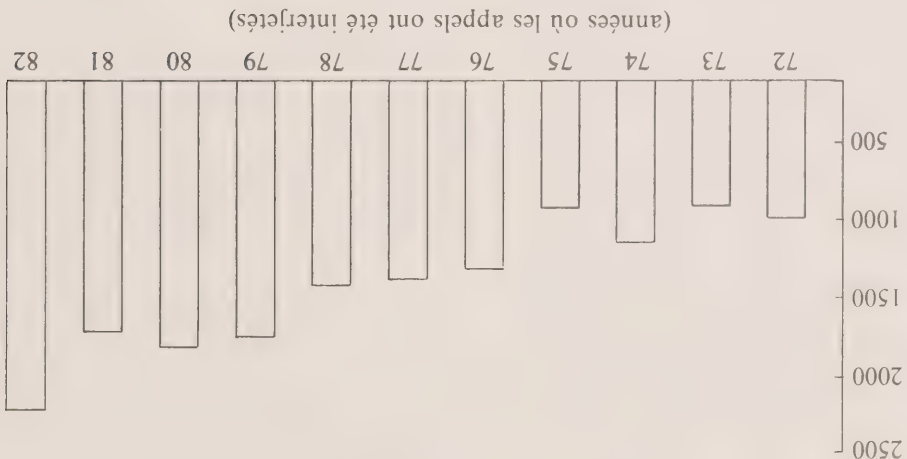


TABLEAU 3

Demandes soumises devant la Commission de révision de l'impôt en vertu des articles 167 et 174 (1972 à 1982 inclusivement)

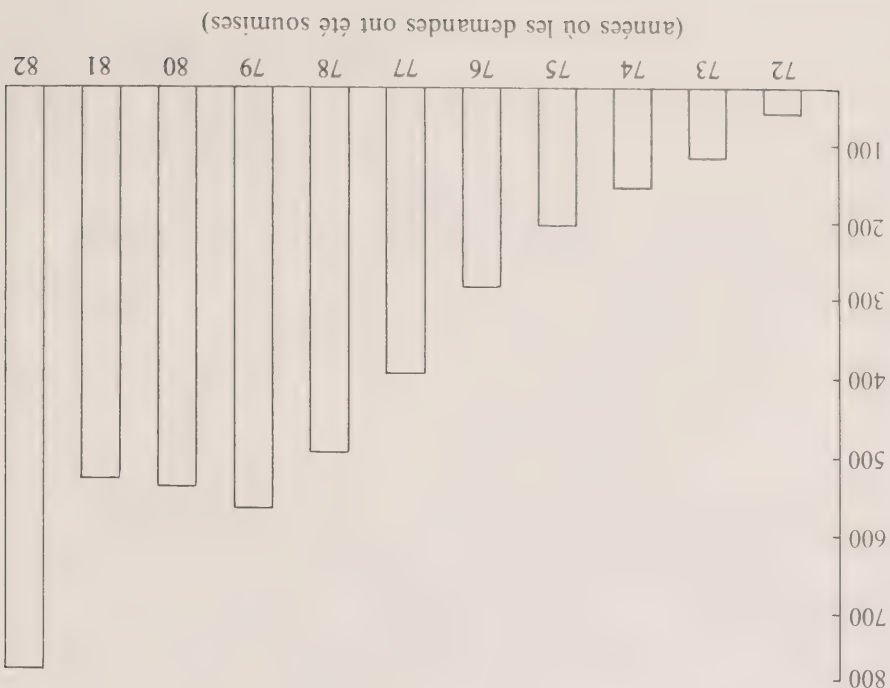


TABLEAU 1

Relevé statistique — Commission de révision de l'impôt

Appels relatifs à l'impôt

Nombre d'appels relatifs à l'impôt interjetés en 1982

Nombre d'appels entendus et jugés:

Admis (en tout ou en partie)  
Rejetés

TOTAL

Nombre d'appels réglés par voie d'un  
consentement à jugement

Nombre d'appels rejetés

(annulés ou ayant fait l'objet  
d'un désistement)

Nombre total d'appels réglés

Arrière pour 1982

Au 31 décembre 1982, un total de 123 appels ont été entendus, pour lesquels un jugement  
était attendu.

Sur le nombre total d'appels reçus en 1982, 418 ou 18,5% ont été interjetés en français.

Demandes de prolongation de délai

Article 167

Nombre de demandes présentées en 1982

Oppositions

664

Appels

87

TOTAL

751

Nombre de demandes réglées

552

Arrière pour 1982

199

Demandes pour que la Commission se prononce sur une question

Article 174

Nombre de demandes présentées en 1982

2

Nombre de demandes réglées

(incluant les demandes présentées  
en 1981)

5

relevé statistique de la Commission indiquant une diminution de 43% pour l'année 1982 en comparaison avec 1981:

## COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT DÉCISIONS

Appels interjetés devant la Cour fédérale:	
1981	1982
100	58
40	22
TOTAL:	
140	80

Le fait que la Commission est saisie d'un plus grand nombre d'appels chaque année et qu'il y a diminution du nombre de décisions de la Commission portées en appel devant la Cour fédérale du Canada, est sans contredit un indice révélateur que les contribuables sont disposés à s'adresser à la Commission et qu'ils sont satisfaits de l'efficacité de cette dernière et de la façon dont celle-ci tranche les litiges.

### Relevé statistique

Durant l'année civile 1982, 2265 appels ont été interjetés devant la Commission. De ces 2265 appels, 956 ont été interjetés par des avocats, 647 par des mandataires ou comptables agréés et 662 par les contribuables eux-mêmes. De plus, 751 demandes pour prolongation de délai ont été présentées en vertu de l'article 167 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ainsi que 2 demandes soumises en vertu de l'article 174 de la Loi, afin que la Commission se prononce sur une question de droit, de fait, ou de droit et de fait. Le Tableau 1 représente un relevé statistique des recours adressés à la Commission pour l'année 1982.

sion face à tous les ministères ou organismes du gouvernement ont fait croître le nombre de contribuables qui avec une plus grande assurance et une plus grande confiance présentent leurs causes devant la Commission tout en étant assurés d'une audition juste, expéditive et efficace. De plus, les contribuables sont assurés, en vertu de la *Loi sur les langues officielles*, de leur droit d'interjeter appel dans l'une ou l'autre des deux langues de leur choix et de recevoir la décision rendue par la Commission dans les deux langues officielles.

Les contribuables qui comparaissent devant la Commission pour l'audition de leurs appels peuvent défendre leurs causes ou être représentés par un mandataire, comptable agréé ou un conseiller juridique. La nature des appels interjetés devant la Commission est très diversifiée; ceux-ci peuvent aussi bien porter sur les principes fiscaux les plus élémentaires que sur les notions de droits fiscal très complexes mises en cause par le revenu des grandes entreprises. Ces appels couvrent tous les secteurs de l'activité économique et toutes les sphères de la vie sociale.

Étant donné que les contribuables ont le choix d'interjeter appel de leurs cotisations ou de leurs nouvelles cotisations devant la Commission de révision de l'impôt ou devant la Division de première instance de la Cour fédérale du Canada, la souplesse des règles de procédure de la Commission est, sans aucun doute, la raison pour laquelle de plus en plus de contribuables décident de comparative devant elle.

Les décisions rendues par la Commission de révision de l'impôt peuvent être portées en appel par le contribuable ou le Ministre du revenu national devant la Cour fédérale (Division de première instance). Cependant, ces dernières années, on a pu remarquer une diminution du nombre de décisions rendues par la Commission dont appel a été interjeté devant la Cour fédérale. Voici, à cet effet, un

# DOUZIÈME RAPPORT ANNUEL DE LA COMMISSION DE RÉVISION DE L'IMPÔT

La Commission de révision de l'impôt présente, conformément à l'article 17 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, son douzième rapport annuel qui fait le bilan de ses activités durant l'année civile 1982.

Au cours de l'année 1982, la Commission était composée des personnes suivantes:

PRÉSIDENT:

Louis-Joseph Lucien Cardin, C.P., c.r., B.A., LL.B.

PRÉSIDENT ADJOINT:

Francis Joseph Dubrui, c.r., B.A., LL.B.

MEMBRES:

Roland St-Onge, c.r., B.A., B. Phil., LL.L.

Delmer E. Taylor, B.A., C.A.

Guy Tremblay, LL.L., C.G.A.

Michael J. Bonner, B.A., LL.B.

John B. Goetz, c.r., B.A., LL.B.

Nomination du registraire

Monsieur Eric M. Germain a été nommé registraire à la

Commission de révision de l'impôt en septembre 1982. Il est détenteur d'une licence en droit de l'Université d'Ottawa et de plus, il fut chef de cabinet du président de la Commission de la Fonction publique, directeur adjoint au sein du programme des langues officielles, directeur adjoint au centre d'interprétation de la loi et des règlements de la Fonction publique, agent de vérification et d'enquêtes et secrétaire adjoint de la Commission de la Fonction publique. La solide expérience de monsieur Germain en matière de gestion est un atout précieux pour notre organisme.

Introduction

La Commission de révision de l'impôt a été instituée en vertu de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt* (S.R.C. 1970-71-72, c. 11). Elle remplace la Commission d'appel de l'impôt qui durant son existence était administrée par le Ministère du revenu national et avait été constituée en vertu de la Division I de la *Loi de l'impôt sur*

le revenu. La Commission a reçu mandat du Parlement d'entendre pour en décider, les appels interjetés devant elle par les contribuables sur des questions naissant de l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu, du Régime de pensions du Canada*, de la *Loi sur les biens transférés par décès* et de toute autre Loi du Parlement du Canada pour lesquelles un appel est interjeté devant cette Commission.

Le président de la Commission est le fonctionnaire administratif en chef. Il assume la surveillance de la répartition des travaux entre les membres de la Commission et l'affectation de chacun pour présider les audiences de la Commission. La *Loi sur la Commission de révision de l'impôt* exige que le siège social de la Commission soit situé dans la région de la Capitale nationale. Cependant, comme elle est une Cour itinérante, les audiences sont tenues dans les plus grandes villes à travers le Canada. En 1982, la Commission a siégé dans 27 villes différentes. Elle a ses propres salles d'audience à Ottawa, Montréal, Toronto, London, Edmonton et Vancouver. De plus, elle pourra disposer sous peu de salles d'audience additionnelles, l'une à Québec, l'autre à Winnipeg. Quant aux autres endroits où sont tenues des audiences il faut compter sur la collaboration des provinces pour des salles à cet effet, ou la Commission doit prendre d'autres dispositions dans les cas spéciaux.

Lorsque la Commission de révision de l'impôt a été instituée, l'intention du Parlement était de mettre sur pied un tribunal plus souple que les tribunaux civils ou criminels; où il n'y aurait pas de frais de justice, où le contribuable moyen pourrait se faire entendre plus facilement, où l'application stricte de la règle de la preuve ne serait pas obligatoire et où la procédure serait informelle, de sorte que le contribuable pourrait comparaître sans représentant et être assuré d'une audition juste et équitable.

L'expérience acquise par la Commission au cours de ses douze années de service a prouvé que les intentions du Parlement se sont révélées justes. La facilité d'accès, la souplesse, l'impartialité et l'indépendance de la Commis-



INDEX	PAGE
COMPOSITION DE LA COMMISSION	1
NOMINATION DU REGISTRAIRE	1
INTRODUCTION	1
RELEVÉ STATISTIQUE	2
Tableau 1: Recours pour 1982	3
Tableau 2: Appels interjetés 1972 - 1982	4
Tableau 3: Demandes en vertu des articles 167 et 174 de la Loi de l'impôt sur le revenu	4
Tableau 4: Total des recours 1972 - 1982	5
COMPARAISON ENTRE 1981 - 1982	5
CONCLUSION - REMERCIEMENTS	6



Tax Review Board  
Office of the Chairman



Commission de révision de l'impôt  
Bureau du président

Ottawa, Ontario  
K1A 0M1

Le 31 mars 1983

L'honorable Mark MacGuigan, C.P., député  
Ministre de la Justice et  
Procureur général du Canada  
Ottawa (Canada)

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 17 de la Loi sur la Commission  
de révision de l'impôt, 19 Eliz. II, Chapitre 11, je vous soumetts  
par les présentes un rapport sur les activités de la Commission  
de révision de l'impôt pour l'année civile qui s'est terminée  
le 31 décembre 1982.

J'ai donc l'honneur, Monsieur le Ministre, de soumettre  
le rapport à votre approbation et je vous prie d'agréer l'assurance  
de mon profond respect.

Lucien Cardin

ISBN 0-662-52412-8

N° de cat. J33-1982

© Ministère des Approvisionnement et Services Canada 1983

---

Douzième rapport annuel  
de la  
Commission de révision de l'impôt  
1982

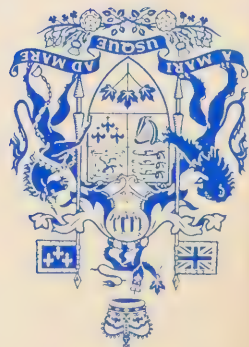
---





Canada

1982  
DOUZIÈME  
RAPPORT  
ANNUEL  
COMMISSION  
DE RÉVISION  
DE L'IMPÔT



6216 002  
888















